

Políticas Públicas e Segurança Social: génese, funções, tensões e equilíbrios

Sumário: I. Políticas Públicas e Segurança Social: génese, funções, tensões e equilíbrios: 1. Segurança Social: génese; 1.1. O caso português; 2. Segurança Social: funções e tensões; 2.1. Funções e políticas públicas; 2.2. Tensões; 3. Segurança Social: equilíbrios; Conclusão.

David Ferraz, ISCTE-IUL; CAPP-ISCSP-UL; IHRU, I.P.
david.ferraz@gmail.com

Conteúdo

Introdução	2
Segurança Social: génese	4
O caso português	7
Segurança Social: funções e tensões	12
Funções e políticas públicas	12
Tensões	16
Segurança Social: equilíbrios	18
Conclusão	20
Bibliografia	21
Anexos1: Surgimento e evolução do ISS	24
De 1970 até à publicação da 1ª lei de bases em 1984	25
De 1984 a 1989	28
Desemprego	29
Doença	29
Maternidade paternidade e adoção	30
Invalidez e Velhice	30
Anos 90	31
Desemprego	32
Prestações Familiares	32
Maternidade, paternidade e adoção	33
Invalidez e Velhice	33
Anos 2000	37

Desemprego	38
Doença	39
Prestações Familiares.....	39
Maternidade, paternidade e adoção.....	40
Invalidez e Velhice	41

Introdução

A segurança das pessoas e bens é uma das mais antigas missões da Administração Pública. Desde que o Homem se organizou para viver em sociedade que se pode falar numa *espécie* de Administração Pública. As suas preocupações com o bem-estar dos seus membros correspondem, ainda que de forma não estruturada, à missão de segurança social, seja na doença, seja nos cuidados aos seus membros, da infância à velhice.

Enquanto que as missões relacionadas com a soberania se institucionalizaram ao longo do tempo, no Estado, as funções sociais continuaram a ser prestadas de forma não estruturada e sem o suporte assumido do Estado, muitas vezes ligadas a iniciativas locais, às confrarias de mestres, a particulares ricos ou a ações pontuais da realeza ou do Clero.

Este longo percurso, até ao século passado, não culminou com Portugal alinhado com os países europeus pioneiros, nas primeiras décadas ou mesmo no pós 2ª Guerra Mundial. Na verdade, com o Estado Novo, mesmo o movimento mutualista que havia ganho expressão quase que desaparece. É, nas últimas décadas do século XX que o desenvolvimento e expansão do Estado Providência ocorre em Portugal.

Pese embora o tardio desenvolvimento e o passado recente, se tivermos menos de meio século de vida, não equacionamos como seria a vida sem acesso à saúde ou educação de forma universal. Não imaginamos um Estado que não preste de forma direta (ou pelo menos financie) serviços ou bens relacionados com a instrução das nossas crianças, com o cuidado dos nossos feridos acidentais, doentes crónicos ou idosos. Já não nos lembramos, ou queremos lembrar, como era. Ouvir falar no posto de enfermagem, no hospital da Misericórdia (atente-se à origem da palavra Misericórdia), das corporações e dos “médicos da caixa”.

Vivemos tempos de redefinição da identidade social, de *hibridização* Social, algures entre os valores do individualismo e do coletivo. Sabemos que queremos segurança, a segurança da nossa sociedade, a Segurança Social. Mas não sabemos que Segurança Social ou, melhor, como nos seguramos socialmente. O debate é ideológico? É-lo.

Por esta razão desenvolve-se, no presente texto, alguns factos históricos e evolucionistas, relativamente ao desenvolvimento da segurança social em Portugal, para melhor construirmos, no presente, o nosso futuro social.

A organização do texto em 3 partes, génese, funções, tensões e equilíbrios procura debater com base num enquadramento histórico-cultural, a génese, a evolução e os desafios que se colocam hoje ao Estado Providência e à Segurança Social portuguesa.

Segurança Social: génese

Se por um lado as Grandes Revoluções assumem importantes marcos no aprofundamento do Estado Nação, alicerçando-as nas revoluções inglesa e francesa de, respetivamente, 1640 e 1789, que instituem em Inglaterra a monarquia constitucional e em França a democracia popular, culminando posteriormente numa gradual aproximação dos sistemas de governação ao modelo de Estado que hoje conhecemos, por outro a “historiografia progressista”, perspetiva a evolução social como a génese da concretização dos ideais da separação de poderes e de formação do Estado Moderno. Pela primeira vez, o poder de atuação do Estado é legitimado por critérios racionais, não biológicos como a raça, o género, a hereditariedade ou dinastias, a força (militar) ou teológicos (religião), trilhando o caminho para a Democracia em que a biologia dos cidadãos é desvalorizada pela artificialidade do Direito que ignora as etnias, as religiões, as ideologias, o poder, a riqueza, a força ou o género, possibilitando a assunção potencial ao poder de todos, independentemente da sua origem e condição. Estão, pois, criadas as condições para a mudança de *paradigma*¹ nas relações entre os indivíduos, grupos, corporações e nações, configurando modelos de Estado (Estado Providência ou Estado Regulador) distintos dos existentes até aqui. No contexto do modelo de Estado liberal o mercado deveria ocupar-se pela satisfação da generalidade das necessidades sociais, ainda que com a regulação do Estado (Gomes 2016), como defendido por submodelos menos extremados. Pelo contrário, no modelo de Estado Providência, o Estado assumia um papel central na satisfação de um conjunto de necessidades sociais.

O termo alemão *sozialstaat* está na origem do conceito estado social, que vem sendo usado para enunciar políticas públicas de apoio estatal criadas no quadro das reformas conservadoras de Bismarck. Os ingleses começaram a reportar-se a estes apoios através da expressão *welfare state*.

Esta configuração de Estado, impulsionada pelo desenvolvimento dos direitos de cidadania, tem a sua génese no sistema Bismarckiano – nome do estadista alemão – cuja índole é corporativa, correspondendo à criação de seguros obrigatórios, com vista à cobertura de riscos. Mais tarde, o sistema *Bismarkiano* evoluiu para o sistema

¹ A respeito do conceito veja-se Kuhn, T. (1981). What are scientific revolutions, Boston: MIT.

Beveridgeano, assente na conceção distributiva de Segurança Social, independentemente da situação profissional (corporação) do cidadão. O sistema, que rapidamente ultrapassa fronteiras, vigora até ao presente, sem prejuízo de variantes introduzidas pelos (sub)sistemas regulatórios do Estado que se vieram a desenvolver. Ora é de salientar, neste ponto, que o modelo assenta em critérios racionais cuja identificação resulta da evolução histórica decorrida no contexto pós revoluções, culminando no Estado Providência (Flora and Heidenheimer 1981).

No fundo, em causa, está a compatibilização do papel do Estado, do mercado e da Sociedade, num quadro institucional que, como refere Cícero Araújo (2012), faz polarizar a cidadania em dois campos distintos, embora não necessariamente especializados, os governantes e os governados. O mesmo autor entende a república “não como um objeto empírico perfeitamente decantado, mas como um conjunto de práticas no qual seres humanos investidos de um determinado papel, o de "cidadãos", orientam suas ações para promover certos valores comunitários, entre os quais a liberdade, a igualdade, o império da lei e a própria participação política”. Como salientado por Himmelfarb (2004), este contexto evolutivo, que confere um papel progressista à história, é desvalorizado, por oposição à sobrevalorização das revoluções da época que fundamentam o surgimento do Estado de Direito. É, aqui, necessário salientar que, apesar do Estado não criar, por si só, a identidade coletiva da sociedade, nem ser o único mediador no processo de integração social, pode impedir a desintegração social devido à legitimidade que tem face aos outros sectores e poderes sociais (Mozzicafreddo 1992). E este constructo decorre, essencialmente do progresso histórico-social registado até aqui, conforme se procura traduzir, no quadro que se segue, apresentando a evolução dos modelos de Estado, assim como algumas informações e características importantes que relevam para o desenvolvimento deste trabalho.

Quadro 0-1. Evolução dos modelos de Estado

Modelo	Características e informação relevante
Estado Grego	<ul style="list-style-type: none"> ● Império da Lei
Características da polis	<ul style="list-style-type: none"> ● Subsistência (alimentos) ● Ofícios (artes) ● Exército (armas) ● Riquezas (matérias--primas/comércio) ● Religião (culto (culto divino)

Modelo	Características e informação relevante
	<ul style="list-style-type: none"> • Administração dada cidade (decisão dos assuntos de interesse geral e dos processos individuais) • Território Geográfico • População (densidade demográfica) • Lei — fundamento da sociedade e impunha-se a todos • independentemente dada sua forma de governo e de quem governasse • Cidadãos
Sistema de Poder Feudal	<ul style="list-style-type: none"> • Estado centrado no poder senhorial • Ênfase na propriedade da terra
Estado Moderno e Estado Absoluto	<ul style="list-style-type: none"> • Até ao final da Idade Média não existiam Estados com poder centralizado na pessoa do Rei. • Com Estado absoluto o poder passa a ser concentrado na pessoa do Rei, • Titular de poderes divinos • Concentração de poderes • Poder da coação física e fiscal • Os funcionários encontravam-se ao serviço do rei e não do Estado: não era uma verdadeira Administração Pública
Estado liberal <i>(século XVII)</i> <ul style="list-style-type: none"> • Revolução puritana de 1640 • Revolução Francesa de 1789 	<ul style="list-style-type: none"> • Poder monárquico foi severamente limitado • Rei foi obrigado a jurar a Declaração de Direitos (<i>Bill of Rights</i>) • Poderes transferidos para o Parlamento • Primeira Constituição Francesa, que instituiu uma Monarquia Constitucional • Distribuição de poderes separadamente pelo poder executivo, legislativo e judicial • Valores de liberdade, igualdade e fraternidade • Menos intervenção do Estado na Economia: supremacia do mercado (Adam Smith)
Estado Polícia	<ul style="list-style-type: none"> • Limitação do poder monárquico absoluto • As instituições de segurança / justiça estavam, porém, acima da Lei, gozando de imunidade
Estado de Direito	<ul style="list-style-type: none"> • Tutela de direitos e liberdades pelo que o desenvolvimento do Estado e da Administração • Normas jurídicas espelhavam direitos individuais que viriam a consolidar-se, com o alargamento do direito de voto em Inglaterra em 1867, em direitos de cidadania • Dupla subordinação da Administração: além de estar sob o controlo do poder político passou também a estar submetida ao direito
Estado Providência²	<ul style="list-style-type: none"> • Estado assume um papel central enquanto agente promotor do desenvolvimento social e económico • Regulação da vida social e económica • Desenvolvimento após a II Guerra Mundial • Assume um compromisso entre as classes trabalhadoras e as detentoras de capital

² A este respeito veja-se Silva, P. A. (2000). "O Estado Providência Português num contexto Europeu—Elementos para uma reflexão." *Sociedade e Trabalho*(8/9): 51-61.

Modelo	Características e informação relevante
	<ul style="list-style-type: none"> ● Tutela de direitos económicos e sociais dos trabalhadores e dos cidadãos em geral ● Estabelecimento de direitos de cidadania social-chamados direitos de "segunda geração": <ul style="list-style-type: none"> • direito ao trabalho, • a educação, • a saúde • Proteção social em caso de doença ou desemprego, • Pensões sociais
Estado Regulador	<ul style="list-style-type: none"> ● Atuação tendencialmente indireta na economia, procurando concretizar o interesse público ● O Estado assume um papel mais interventivo na economia que o Estado liberal, mas, também, mais passivo que o Estado Providência ● Definição de regras, princípios ou procedimentos que induzem o funcionamento dos mercados ● A titularidade dos fatores produtivos não estaria necessariamente no Estado; caberia ao Estado regular os fatores produtivos em função e de um equilíbrio de interesses que concretizassem o interesse público
"Enabling state"	<ul style="list-style-type: none"> ● Modelo oposto ao Estado providência. Enquanto o Estado Providência previa a garantia, pelo próprio Estado, de um padrão mínimo de bem-estar a todos os membros de uma sociedade, o Estado "permissivo" fomenta a criação de parcerias entre grupos sociais tendo em vista a garantia desse bem-estar. O Estado não prestaria diretamente esse bem-estar mas fomentaria a criação de sinergias na sociedade, entre os diferentes atores e grupos sociais, para que esse bem-estar fosse melhor alcançado. O modelo prevê uma posição ativa das instituições do terceiro setor. (Ranson and Stewart apud Cope, Leishman et al. 1997).

Fonte: Construção própria. Adaptado de (Cope, Leishman et al. 1997, Mozzicafreddo 1997, Fukuyama 2006, Novais 2006)

O caso português

O caminho até à institucionalização do Estado Providência, é feito de forma lenta e associada, até ao século passado, à evolução das Misericórdias. No dicionário, consultada palavra Misericórdia o significado remete para:

1. *Compaixão solícita pela desgraça alheia.*
2. *Comiseração, piedade.*
3. *Perdão.*
4. *Instituição pia que socorre pobres e doentes.*
5. *Punhal que se trazia pendente à direita da cinta para matar o adversário ferido e derrubado.*
6. *Peça saliente, colocada por baixo dos assentos dobráveis de cadeiras ou cadeiras de capelas ou coros de igrejas, para apoio das nádegas quando o assento está levantado, parecendo estar de pé quem nela está apoiado.* Como "interjeição" trata-se de uma "expressão usada para implorar perdão ou piedade.

Ainda hoje, a instituição detém um papel hegemónico comparativamente com outros atores sociais, na execução da política social. A primeira Irmandade da Misericórdia foi criada pela Rainha D. Leonor, em 1498 para responder a problemas sociais que cresciam fortemente nas grandes cidades, em particular em Lisboa. Desde então multiplicam-se o número de Misericórdias por vários distritos, logo nos anos seguintes. Até à morte de Dona Leonor, em 1525, contabilizavam-se 61 misericórdias. A Santa Casa da Misericórdia de Lisboa é, pois, uma organização secular católica portuguesa sem fins lucrativos, prevendo-se no artigo 2º. dos seus que a Misericórdia de Lisboa tem como fins:

a realização da melhoria do bem-estar das pessoas, prioritariamente dos mais desprotegidos, abrangendo as prestações de ação social, saúde, educação e ensino, cultura e promoção da qualidade de vida, de acordo com a tradição cristã e obras de misericórdia do seu compromisso originário e da sua secular atuação em prol da comunidade, bem como a promoção, apoio e realização de atividades que visem a inovação, a qualidade e a segurança na prestação de serviços e, ainda, o desenvolvimento de iniciativas no âmbito da economia social.

Fonte: Misericórdia, 2019

A base cristã da instituição marcou a progressão da instituição, cfr marcos históricos que se apresentam na cronologia abaixo.

Quadro 1: Principais marcos históricos da SCM

Ano	Factos
1498	Em 15 de Agosto de 1498 em Lisboa (Sé de Lisboa), é criada a primeira misericórdia portuguesa “Constituída por cem irmãos, a Irmandade atuava junto dos pobres, presos, doentes. (...)Promovia também uma importante intervenção a nível religioso, ao estar presente nas orações e na celebração de missas e procissões, nas cerimónias dos enterros, no acompanhamento de condenados à morte ou na promoção da penitência. Os Irmãos anunciavam, assim, o Evangelho com palavras, mas também com obras concretas, testemunhadas através de atitudes cristãs”. (Misericórdia 2019)
1534	“A eficaz ação da Misericórdia de Lisboa ficou a dever-se não apenas ao empenhamento e participação generosa dos membros da Irmandade, mas também ao apoio e proteção da Coroa, bem como a benemerências de diversos particulares. É neste quadro que se compreende a concessão de múltiplos privilégios, bem como a dotação de imponentes instalações, como a nova sede da Misericórdia de Lisboa, mandada edificar por D. Manuel I e concluída em 1534”. (Misericórdia 2019)
1618	A perda da independência do Reino de Portugal em 1581 fez com que a Misericórdia de Lisboa se formasse focando o seu apoio às crianças órfãs ou em dificuldades (Misericórdia 2019)
1640 a 1668	Durante as guerras da independência atribuíram-se privilégios às famílias das amas das crianças expostas, ficando os seus maridos isentos da milícia, privilégio que depois se estendeu também aos filhos das amas.
1768	Doação, à Misericórdia de Lisboa, da Igreja e da Casa Professa de S. Roque, atual sede da SCML.
1783	As dificuldades financeiras levariam a Mesa da Misericórdia e os Hospitais Reais de Enfermos e Expostos a solicitar à Rainha D. Maria I que concedesse a permissão de instituir uma Lotaria anual ³
1806	As misericórdias do Reino passaram a regular-se pelo Compromisso da Misericórdia de Lisboa
1818-1834	Com a instabilidade política advinda do contexto da Revolução Francesa e da Guerra Civil a instituição agrava o seu percurso de declínio

³ Decreto de 18 de Novembro de 1783

Ano	Factos
1853	Com vista a intervir na origem do abandono de crianças, em 1853, determinou-se que, durante os três primeiros anos de vida, seria concedido um "salário ou esmola" às mães sem recursos, para lhes permitir criar os filhos.
1851	O Conselho Geral de Beneficência dirigiu a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, dos Hospitais de S. José, S. Lázaro e de Rilhafoles, da Casa Pia de Lisboa e de outros estabelecimentos. Passou a existir a figura de um Provedor. A Comissão Administrativa da SCML passou a ser designada pela Mesa nomeada exclusivamente pelo Governo e composta por pessoas que não faziam parte da Irmandade
1887	Sopa da Caridade, mais tarde chamada de Cozinha dos Pobres e que está na origem da expressão "Sopa dos Pobres". A assistência alimentar à população mais carenciada visava diminuir os custos com o tratamento de uma população mal nutrida.
1911	Com República, através da Lei de 25 de Maio de 1911, criou-se a Direcção-Geral de Assistência, que englobava a Provedoria Central de Assistência de Lisboa, responsável pelos estabelecimentos de beneficência, incluindo os Hospitais Cívicos, a Casa Pia e a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa.
1926 e 1931	Foram integradas na Misericórdia de Lisboa diversas instituições (Creches, balneários, lactários infantis, internatos, escolas, cantinas, etc)
1935	Criação do Instituto Médico Central
1943	Criação do Hospital Infantil de S. Roque
1961	Criação do totobola, para aumentar as receitas da instituição com vista à assistência de reabilitação e pelo fomento da educação física e desporto (foi criado o Centro de Medicina de Reabilitação)
1957-1963	Dinamização de acordos de cooperação com muitas instituições de apoio assistencial e no aparecimento de novos serviços como os de Medicina no Trabalho
Após 1974	A criação do Serviço Nacional de Saúde, todos os hospitais centrais, distritais e concelhios, passaram para o controlo direto da Secretaria de Estado da Saúde.

Fonte: Adaptado de (Misericórdia 2019)

Segundo Viegas (etal, 2006) o primeiro esboço de administração sanitária em Portugal deve-se, à Provedoria-mor de Saúde, instituída em 1707, cuja gestão estava a cargo provedor-mor de saúde, que integrava também os serviços de inspeção superior de todos os produtos comestíveis expostos à venda, bem como das fábricas, das ruas, de certos líquidos espirituosos. Após o terramoto de 1755 os problemas sociais ganham crescente atenção por constituírem riscos para a saúde pública.

Todavia, só com a Reforma de Passos Manuel se parecia ter criado as condições fundamentais para a resolução dos problemas de Saúde em Portugal. No preâmbulo do diploma de 29 de dezembro de 1836 que decretava a criação das Escolas Médico-Cirúrgicas de Lisboa e Porto, em substituição das Escolas de Cirurgia de Lisboa e Porto (Viegas, etal, 2006), escrevia-se:

“attendendo a que as Escólas de Cirurgia de Lisboa, e Porto, destinadas especialmente a formar uma classe de Facultativos tão necessaria, e importante, podem ser melhoradas não só com proveito do Ensino Publico, mas com grande utilidade dos Hospitaes de ambas as Cidades”.

No intuito de se dar resposta global aos problemas da saúde, em 3 de janeiro de 1837 é aprovado o Regulamento de Saúde Pública e criado o Conselho de Saúde Pública, que substitui a Comissão de Saúde Pública (Viegas et al, 2006).

Só em 1844, através do decreto de 18 de setembro de 1844, foi criada a Repartição de Saúde Pública (Torres, 1981: 403) e, entre 1899 e 1901, a um conjunto de reformas públicas que estão na origem do moderno Sanitarismo e de um desenvolvimento das preocupações com a saúde pública, pela mão de Ricardo Jorge, que deu nome ao Instituto que hoje conhecemos na esfera da Administração indireta do Estado.

As preocupações, nesta altura, eram essencialmente com a saúde pública, por inspiração do modelo inglês, e não propriamente orientada para a prestação de cuidados individualizados. Isso mesmo demonstra o combate à Tuberculose com o impulso da Rainha D. Amélia e a criação, em 1899, da Assistência Nacional aos Tuberculosos e da Liga Nacional contra a Tuberculose.

Note-se que este período corresponde ao desenvolvimento do liberalismo que favorece o aparecimento da filantropia privada e das sociedades de beneficência, por contraste à caridade da igreja, com especial destaque para a Associação Consoladora dos Aflitos, com um destacado papel para as mulheres (Graça, 1996).

Por esta altura já tinham surgido, em paralelo, e doutrinariamente opostas à igreja (e às Misericórdias) e suas elites, as Associações de Socorros Mútuos⁴ (após a Revolução de 1820). Os trabalhadores, operários, contribuíam para um fundo comum para fazer face aos imprevistos da doença, de acidentes, de deficiência ou mesmo de morte.

Brederode (1934, cit. por Ferreira, 1981: 185) refere que a primeira apólice de seguros contra acidentes pessoais resultantes do trabalho, ou de outro risco, foi emitida em 11 de julho de 1905, pela seguradora com sede no Porto “A Equitativa”, fundada nesse ano pelo banqueiro Pinto da Fonseca (Graça, 1996).

Em 1899 foi criada a Direcção-Geral de Saúde e de Beneficência Pública, hoje conhecida por Direcção geral de Saúde⁵.

Após a implantação da república (1910), em 1911 a reorganização dos Serviços de Saúde e Higiene em Portugal, autonomiza-se a beneficência pública, dando lugar à Direcção-Geral de Saúde com o objetivo de promover os assuntos de saúde pública.

⁴ D.L. nº 72/90, de 3 de Março, que aprovou o Código das Associações Mutualistas

⁵ <https://www.dgs.pt/a-dgs/notas-historicas.aspx>

Porém, em Portugal, após a II Guerra Mundial, Viegas (etal, 2006) refere que “o estado de saúde da população portuguesa era francamente mau, com índices sanitários praticamente comparáveis aos dos restantes países europeus nos finais do século XIX, levantam-se múltiplas vozes de protesto e crítica, contestando a inoperância dos respetivos serviços e organismos públicos de saúde. Para acalmar este mal-estar geral, sentido praticamente em todos os quadrantes da vida portuguesa, incluindo as classes médica e universitária, o Governo acabaria por promulgar vários diplomas legislativos”.

Em 1971 a reforma dos Serviços de Saúde é vertida no Decreto-Lei n.º 413 de 27 de setembro. A Reforma de 1971, liderada por Francisco Gonçalves Ferreira em estreita colaboração com Arnaldo Sampaio, fica marcada, sobretudo, pela criação dos centros de saúde, independentes dos postos dos Serviços Médico-Sociais das Caixas de Previdência (Viegas etal, 2006).

A Constituição da República de 1976 estabelece o Serviço Nacional de Saúde (SNS), como um serviço universal, geral e gratuito. António Arnault destaca-se como impulsionador da Lei que criou o SNS. Em 2 de Março de 1984, é criada a Direcção-Geral dos Cuidados de Saúde Primários (DGCSP), que pretende ser “um organismo com características que se supõe poderem ser significativamente inovadoras”.

Faz-se notar que o Estado social português nasceu em contraciclo depois da revolução do 25 de Abril de 1974. Em parte, por isso, nunca passou de um Estado muito pouco ambicioso (quando comparado com os outros Estados europeus) e nunca deixou de depender de uma forte sociedade-providência. Mas, mesmo assim, foi essencial na criação e consolidação da democracia portuguesa da terceira república. É este o sentido da sua consagração constitucional.

Se por um lado a CRP identifica claramente as funções do Estado, já a qualidade e quantidade dessas funções, tem variado ao longo do tempo, em função da evolução dos modelos, e até das ideologias políticas, predominantes.

Segurança Social: funções e tensões

Funções e políticas públicas

Um maior ou menor Estado depende da quantidade e qualidade de serviços que a sociedade pretende que o Estado provisione, numa determinada altura, no âmbito de cada uma das suas funções. Essas funções são colocadas em prática através das políticas públicas.

Essa quantidade, e qualidade de serviços, está intrinsecamente ligada com o conceito de políticas públicas, ou seja, as políticas públicas correspondem às ações do Estado, em quantidade e qualidade, para satisfazer determinadas pretensões dos cidadãos, correspondentes, por definição, a necessidades sentidas coletivamente.

O conceito de políticas públicas deriva, desde logo, dos seus próprios atributos (Birkland 2005):

1. O “sufixo públicos” denota uma construção para o público em geral
2. A política é geralmente feita ou iniciada por um governo
3. A política é interpretada e implementada por atores públicos ou privados
4. A política é definida com base no que um governo pretende fazer
5. Pela negativa a política é definida com base no que um governo não pretende fazer

Estas dimensões encontram-se nas diferentes definições que os autores usam para definir políticas públicas.

Quadro 0-2. Definição de Políticas Públicas

Definição	Autores
“O termo <i>políticas públicas</i> está sempre ligado às ações do governo e às intenções que determinam essa ação”	Clarke Cochran et al., 1999
“As políticas públicas são o <i>outcome</i> do “estrangulamento” no processo de governação que determina quem recebe o quê”	
“É tudo o que os Governos escolhem fazer ou não fazer”	Thomas Dye, 1992
“As políticas públicas consistem nas decisões políticas para implementar programas e alcançar resultados sociais”	Charles Cochran e Eloise Malone, 1995
“Definindo de forma simples, as políticas públicas são a soma das atividades do governo, sejam elas ações diretas do governo ou dos seus agentes, influenciando a vida dos cidadãos”	B. Guy Peters, 1999
Estado em ação	Gobert, Muller, 1987

Adaptado de Birkland (2005:18)

Apesar das diferentes definições, no conceito de políticas públicas, é explícita a sua natureza pública e a intervenção clara de um governo. Neste sentido podemos dizer que as políticas públicas correspondem ao conjunto de respostas organizadas, dadas a problemas complexos, por exemplo de ordem económica, social, cultural, tecnológica, entre outros, sentidos coletivamente pela sociedade (Nagel, 2002 apud Campos 2005),

que se traduzem em ações, ou omissões, de um governo (Thomas Dye, 1992 apud Birkland 2005, Bilhim 2016).

Quando se fala em tipologias de políticas públicas e retomando a definição de políticas públicas apresentada, convém desde logo esclarecer que as políticas públicas não se identificam, exclusivamente ou inteiramente, na Constituição [pese embora, como referem Rodrigues e Silva (2016:14), as políticas públicas desenvolvidas ao longo dos últimos 30 anos tenham encontrado aqui os seus fundamentos], nas Leis ou nos Decretos, podendo estar para lá destes documentos normativos e/ou orientadores, como sugerem os mesmos autores (2016: 14). Convém, pois, ter presente as diferentes tipologias de políticas públicas. Segundo Lowi (1964, Lowi 1972) as políticas públicas podem ser (quadro abaixo):

Quadro 0-3. Tipologia das políticas públicas

Tipologia das políticas	Definição	Exemplo
Distributivas	Asseguram a garantia de benefícios para grupos particulares, bem definidos Normalmente não existem perdedores	Subsídio a agricultores
Reguladoras • Competitividade • Protecionistas	São políticas que se limitam a disciplinar e controlar atividades já existentes, podendo verificar-se ganhadores e perdedores. Podem ser de dois tipos: competitividade e protecionistas	Política de telecomunicações
Redistributivas	Não criam novos recursos limitando-se a redistribuir os já existentes. São geralmente políticas mais controversas e com elevados níveis de conflitualidade	Políticas fiscais; Políticas sociais – <i>welfare</i>
Constitutivas⁶	Criam procedimentos	CRP

Construído a partir de Birkland, 2005 e Campos, 2005

A principal crítica feita a esta tipologia, que continua ainda hoje a ser a mais usada, tem a ver com o facto das políticas públicas geralmente poderem ser categorizadas em mais do que tipologia (Birkland 2005).

Surgiram pois tipologias alternativas (Birkland 2005):

1. Tipologias de Wilson, baseadas em análises custo-benefício e a sua respetiva concentração ou distribuição;

Quadro 0-4. Tipologias de Wilson, baseadas em análises custo-benefício

Benefícios

⁶ Veja-se a este respeito Rodrigues, M. d. L. e Silva, P. A. (2016). "A constituição e as políticas públicas em Portugal." in *Sociologia, Problemas e Práticas*, n.º NE:pp. 23-32.

Custos	<i>Concentrados em poucos indivíduos</i>	<i>Concentrados em poucos indivíduos</i>	<i>Distribuídos por vários indivíduos</i>
		<i>Concentrados em poucos indivíduos</i>	Grupos de interesses políticos: “Zero sum game”
	<i>Distribuídos por vários indivíduos</i>	Clientelismo político	Perdas relativas: políticas fracas e ambíguas

Adaptado de Wilson apud (Birkland 2005)

2. Políticas substantivas VS Políticas processuais (James Andersen apud Birkland, 2005)
 - a. Políticas substantivas: o que o governo efetivamente faz
 - b. Políticas processuais: a forma como um governo faz
3. Políticas materiais e políticas simbólicas (Birkland, 2005)
 - a. Políticas materiais: providenciam benefícios tangíveis e óbvios à sociedade
 - b. Políticas simbólicas: apenas apelam aos valores sem providenciar recursos (Ex.: apelos para não consumir drogas)
4. Políticas públicas providenciadas pelo sector público VS sector privado
 - a. Políticas que visam providenciar bens públicos que, uma vez providenciados, estão disponíveis para todos caracterizando-se, portanto, por ser não rivais e não exclusivas (Segurança)
 - b. Políticas que visam providenciar bens privados que só podem ser consumidos por uma pessoa podendo, portanto, excluírem-se certos grupos
5. Políticas liberais VS Conservadoras
 - a. Políticas liberais: políticas que reservam para o governo um papel na melhoria das condições de vida da sociedade, tanto de ricos como de pobres, promovendo uma maior equidade social
 - b. Conservadores: políticas ou omissões que valorizam a liberdade individual e que reservam um papel menor para o Governo

Howlett e Ramesh (2003) desenvolveram um instrumento que permite fazer uma análise das redes de interesse que se formam em políticas públicas em função dos Atores dominantes e o número de membros envolvidos.

Quadro 0-5. Taxonomia na análise das redes de interesse em políticas públicas

NÚMERO DE MEMBROS ENVOLVIDOS

Poucos

Muitos

ATOR DOMINANTE	Estado	Redes corporativas estaduais	Redes pluralistas estaduais
	Sociedade	Redes corporativas sociais	Redes pluralistas sociais

Adaptado de Howlett e Ramesh (2003)

Estes atores, competem pela captação de atenção para os seus interesses no âmbito do ciclo das políticas públicas, composto pelos seguintes estágios: (Howlett and Ramesh 2003):

1. Definição da agenda
2. Formulação/desenho da política
3. Tomada de decisão
4. Implementação da política
5. Avaliação da política

Howlett e Ramesh (2003) associam estes cinco estágios a cinco outros estágios no âmbito da resolução de problemas (Quadro abaixo):

Quadro 0-6. Estágios da resolução de problemas VS Estágios do ciclo das políticas públicas	
Estágios da resolução de problemas	Estágios do ciclo das políticas públicas
Reconhecimento do problema	Definição da agenda
Apresentação de uma proposta de solução	Formulação da política
Escolha da decisão (negativa, positiva, não decisão)	Tomada de decisão
Aplicar a solução	Implementação da política
Monitorizar os resultados	Avaliação da política

Adaptado de Howlett e Ramesh (2003)

Birkland (2005: 174-177) sintetiza as contribuições de Peters, Levine, Thompson, Schneider, Ingram e Anderson nas seguintes categorias de instrumentos de políticas públicas:

1. Leis e regulação (instituídos por autoridade; poder directivo) (Ex.: Leis criminais)
2. Provisionamento direto de bens e serviços (Ex.: Serviços postais)
3. Pagamentos / Transferências
 - i. Para fins sociais
 - ii. Para pagamento de serviços contratados a privados (Transferências para hospitais particulares com convenções com o Estado)
 - iii. Despesa pública geral (Ex.: Ajudas de custo)
4. Impostos (Ex.: produtos mais ou menos apetecíveis em função dos impostos – tabaco; Gasolina)

5. Empréstimos (Ex.: empréstimos a desempregados para criação de auto-emprego)
6. Seguros públicos / indemnizações (Ex.: Estado ao assegurar o prejuízo privado em consequência de incêndios)
7. Campanhas publicitárias (Ex.: Anti-droga / tabaco / condução segura)
8. Educação e qualificação (Ex.: seminários)
9. Licenciamentos (Ex.: Licenças profissionais)

Tensões

As sociedades estão cada vez menos conscientes dos benefícios do coletivo e a tornar-se cada vez mais individualistas, o que fere as solidariedades.

A Constituição da República Portuguesa de 1976 consagrou as opções ideológicas da altura tendo continuado com a Reforma Agrária e a sugestão no texto constitucional de um conjunto de nacionalizações (Rodrigues and Silva 2016), desde logo dos três bancos emissores de moeda (Banco de Portugal, Banco Nacional Ultramarino e Banco de Angola), em Setembro de 1974. Todavia, a maioria das nacionalizações [cerca de 1300 segundo Baklanoff (Baklanoff 1996)] ocorreu nos anos que se seguiram. O art. 82.º da referida CRP possibilitava que as expropriações de latifundiários e de grandes proprietários e empresários ou acionistas não desse lugar a qualquer indemnização, prevendo inclusive o art. 83.º o princípio da irreversibilidade, que vigorou até à Revisão Constitucional de 1989.

Como constata Araújo (Araújo 2005), neste período, em termos internacionais, ganham grande expressão movimentos reformista de redução do peso do Estado. Todavia, em Portugal, a década de 70 e 80 corresponde em a um forte desenvolvimento das políticas sociais, permitindo transformar e modernizar o país (Rodrigues and Silva 2016). Note-se que as despesas com a segurança social, em 1970, correspondiam a 6% do PIB (Costa e Maia, 1985 apud Mozzicafreddo 1997) e que, no início da década de 90 essa despesa correspondia já a mais de 20% do PIB, sendo as despesas com pensões, suplementos e complementos as que mais contribuíram para esse crescimento, tendo quase triplicado o número de pensionistas entre 1975 e 1994 (Mozzicafreddo 1997). A expansão do Estado Providência (Capucha, Duarte et al. 2013), a par da necessidade de integrar um grande número de funcionários das ex-colónias – entre 40.000 (Mozzicafreddo and Gouveia 2011) e 50.000 (Araújo 2005), teve como consequência o aumento do número de funcionários públicos. Mozzicafreddo regista que, entre 1970 e 1986, os empregos no sector público aumentaram 137% (de 196 000 para 464 000), correspondendo 26,7% (1985) a trabalhadores precários que exerciam funções no sector público. Começam a ganhar relevo em Portugal práticas reformistas de outras sociedades europeias que encontravam fundamento (Mozzicafreddo 2001):

1. No peso dos constrangimentos financeiros nas despesas do Estado resultantes, essencialmente, do alargamento do Estado, baseado no modelo do Estado-providência
2. Na crescente complexidade de funcionamento da Administração Pública e consequente necessidade de regular e normalizar atividades
3. Na rapidez e heterogeneidade no desenvolvimento da sociedade
4. Na crescente importância da lógica do mercado
5. Na alteração das expectativas, necessidades e exigências dos cidadãos, em particular pelos aspetos qualitativos e de participação
6. Na tendência para adotar estruturas de Estado e Administração menos centralizadas e mais equitativas e, simultaneamente, mais flexíveis e transparentes

Este contexto impulsionou uma vontade crescente, em Portugal, de transformar a Administração Pública em linha com as reformas empreendidas por outros países (Bilhim 2000, Real 2001, Rocha 2001, Araújo 2005). Menos Estado, seria melhor Estado.

Segurança Social: equilíbrios

Menos Estado seria um melhor Estado, foi o mote se apregoou durante algumas décadas. A reforma e a modernização da Administração passaram a fazer parte de todos os programas de governo das últimas décadas, um pouco por todo o mundo.

Foi-se respondendo quanto custa o Estado, mas muito poucas vezes se investiu na quantificação do valor do Estado. Sabe-se, hoje, quanto custa a saúde ou a educação em qualquer nível, mas não se sabe quanto custa não ter acesso à saúde ou não educar ou não financiar esses serviços. É chegada a altura de perguntar, não quanto custa o Estado (já quantificamos), mas quanto vale o Estado e a sua ação? Qual o custo da não ação do Estado?

É nessa equação, algures entre os custos dos serviços públicos e os resultados (na maioria intangíveis) dessa mesma atividade, que se encontram equilíbrios conscientes da construção de democracias robustas. A tónica não deve, pois, ser colocada ao nível de onde intervém o Estado, mas antes como deve intervir o Estado. Se numa lógica de prestação direta, ou numa lógica indireta. Não é, pois, correto, hoje, debaterem-se as funções do Estado na área social. Em causa não está, para nenhuma democracia contemporânea e robusta, o Estado assegurar funções nas áreas sociais. A sua função passará sempre por assegurar o acesso dos cidadãos à saúde e à educação. Em causa pode estar – e essa é uma questão ideológica – como assegurar essas funções? Através do mercado (setor privado, recorrendo a subsidiação por exemplo) ou de forma direta através de instituições públicas.

Em função das características específicas do instrumento escolhido o papel reservado ao Estado / Governo é bastante diferente, conforme apresentado no quadro abaixo.

Quadro 0-7. Instrumentos das políticas públicas e papel do Estado

Família e comunidade	Organizações de voluntariado	Mercado privado	Informação e exortação	Subsidiação	Impostos e taxas para os utilizadores	Regulação	Empresas Públicas	Provisão direta pelo Estado
Voluntariado (autocriação)	Misto						Obrigatório (Reforma institucional / reorganização do Governo)	
Baixo (-)	<i>Nível de atuação do Estado</i>						Alto (+)	

Adaptado de Howlett e Ramesh (2003)

Galès (2011) e (Tsang 2016) salientam que os instrumentos utilizados no processo de governação devem ser combinados e não dominados pelas modas dos novos instrumentos ou ideologias que renegam o uso de instrumentos mais tradicionais, privilegiando abordagens mais próximas do mercado.

Tal quer dizer, reportado para a atualidade e para o caso português que, não estando em causa, hoje, uma sociedade que não pretenda que o Estado assegure a sua Segurança Social, o debate não se centra na função (ou seja, no fim), mas sim nos meios.

E, no que aos meios diz respeito, ou seja, de que forma, o modelo adotado na figura acima oferece uma série de combinações possíveis, no âmbito dos instrumentos das políticas públicas e do papel do Estado e respetivo nível de atuação. Não tem de ser o mesmo nível de atuação em toda a latitude e importa fazer um sério debate não em torno das funções do Estado (essas funções nas sociedades e democracias contemporâneas não se questionam enquanto fim), mas sim em como (meios) deve o estado assegurar essa função (meios públicos, privados, mistos), em que quantidade e qualidade.

Importa não só, nesse debate, polarizar o setor público e o setor privado, mas antes, perceber através de que meios o Estado consegue, em face das diferentes políticas e respetivas medidas, melhor assegurar o cumprimento dos seus objetivos, mantendo uma intervenção mais direta (ex.: resposta a calamidades) com um controlo mais direto, ou deixa à sociedade (às famílias e comunidades) a organização de respostas a determinadas necessidades específicas (ex.: polidesportivos). Não quer nestes casos dizer que o Estado sai de cena. Não. Já referimos que o fim é assegurado pelo Estado, mas pode ser feito através do recurso, no limite, à comunidade. Diferente questão ocupar-nos-ia o financiamento.

Conclusão

Descreveram-se, neste texto, alguns marcos da evolução do Estado e das Políticas Públicas nas áreas da Segurança Social, em sentido lato, ao longo do tempo, em Portugal. Não se pretendeu realizar um trabalho rigoroso ou exaustivo de evolução da política social em Portugal, mas antes, contribuir para a conscientização, por parte dos cidadãos, da aquisição recente (muito recente) de muitos dos direitos (sociais) que hoje consideramos irrevogáveis, pese embora coloquemos bastantes objeções ao seu financiamento.

É chegada a altura de estabilizar as funções (sociais do Estado), enquanto fim, e debater os meios públicos e privados para as assegurar. São hoje mais os equilíbrios inconscientes em torno das funções do Estado, na área social, que as tensões conscientes relativamente ao valor do Estado e do serviço público, designadamente nas políticas sociais.

Exercite-se mais a resposta à complexa questão de “quanto vale o Estado e a sua ação”, sem deixar, porém, de comparar esse valor (mesmo que intangível), com o respetivo custo, numa razão contabilística entre o “deve” e o “haver”.

Com o presente texto espera-se poder contribuir para um melhor entendimento da génese e das atuais funções e instrumentos da política de ação do Estado, procurando centrar o debate não nos fins sociais do Estado (esses hoje são inquestionáveis pelo cidadão) mas, antes, nos meios de atingir de forma eficiente esses mesmos fins, seja através de entidades públicas, seja de entidades privadas, ou em colaboração estreita no quadro de uma governança em rede.

Bibliografia

- Araujo, C. (2012). "O Estado como parte da república." Dados 55: 569-606.
- Araújo, J. F. (2005). A Reforma Administrativa em Portugal: em busca de um novo paradigma. Braga, Universidade do Minho. Núcleo de Estudos em Administração e Políticas Públicas. NEAPP Documento de Trabalho. Série I: 10.
- Baklanoff, E. N. (1996). "Breve experiência de socialismo em Portugal: o sector das empresas estatais." Análise Social XXXI(138).
- Bilhim, J. (2000). "Reduzir o insustentável peso do Estado para aumentar a leveza da Administração." Revista da Associação Portuguesa de Administração e Políticas Públicas 1(1): 18-37.
- Bilhim, J. (2016). Políticas Públicas e Agenda Política. Valorizar a Tradição: Orações de sapiência do ISCSP. ISCSP. Lisboa, ISCSP: 82-103.
- Birkland, T. A. (2005). An introduction to the policy process : theories, concepts, and models of public policy making. London, M. E. Sharpe.
- Campos, A. C. d. (2005). Avaliação de Políticas, Programas e Serviços Públicos. O Estado no século XXI: Redefinição das suas funções? J. A. Sousa, M. Cadilhe, J. P. Moura et al. Oeiras, INA e Tribunal de Contas.
- Capucha, L., et al. (2013). "Políticas de educação em Portugal." Maria de Lurdes Rodrigues e Pedro Adão e Silva, Políticas Públicas para a Reforma do Estado, Coimbra, Almedina.
- Cope, S., et al. (1997). "Globalization, new public management and the enabling State." International Journal of Public Sector Management 10(6): 444-460.
- Flora, P. and A. J. Heidenheimer (1981). The development of welfare states in Europe and America, Transaction Publishers.
- Fukuyama, F. (2006). A Construção de Estados. Lisboa, Gradiva.
- Gomes, J. S. (2016). Desafios da Regulação e Governança numa Sociedade em Mudança: A Função Legislativa e Judicial. Dinâmicas Socioeconómicas e Territoriais Contemporâneas. Lisboa.
- GRAÇA, Luís. (1996) - Evolução do sistema hospitalar: Uma perspectiva sociológica. Lisboa: Disciplina de Sociologia da Saúde / Disciplina de Psicossociologia do Trabalho e das Organizações de Saúde. Grupo de Disciplinas de Ciências Sociais em Saúde, disponível em <https://www.ensp.unl.pt/luis.graca/textos100.html>; acedido em 30 de dezembro de 2019.
- Himmelfarb, G. (2004). The roads to modernity - The British, French and American. New York.
- Howlett, M. and M. Ramesh (2003). Studying Public Policy - Policy Cycles and Policy Subsystems. Canada, Oxford University Press.

- Kuhn, T. (1981). *What are scientific revolutions*, Boston: MIT.
- Lowi, T. J. (1964). "American business, public policy, case-studies, and political theory." *World politics* 16(4): 677-715.
- Lowi, T. J. (1972). "Four systems of policy, politics, and choice." *Public administration review*: 298-310.
- Misericórdia, S. C. d. (2019). "História da Santa Casa da Misericórdia." Retrieved 04-09-2019, 2019, from http://www.scml.pt/pt-PT/santa_casa/historia/.
- Mozzicafreddo, J. (1992). "O estado-providência em Portugal: estratégias contraditórias." *Sociologia-Problemas e Práticas* 12: 57-89.
- Mozzicafreddo, J. (1997). *Estado-providência e cidadania em Portugal*. Oeiras, Celta.
- Mozzicafreddo, J. (1997). *Estado Providência e Cidadania*”, in *Estado Providência e Cidadania*. C. Editora. Oeiras: 179-222.
- Mozzicafreddo, J. (2001). *Modernização da Administração Pública e Poder Político*. Administração e Política: Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos. J. Mozzicafreddo and J. Gomes, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, J. and C. Gouveia (2011). *Contextos e etapas de reforma na administração pública*. *Projetos de Inovação na Gestão Pública*. J. Mozzicafreddo and J. S. Gomes. Lisboa, *Mundos Sociais*: 443.
- Novais, J. R. (2006). "Contributo para uma Teoria do Estado de Direito: do Estado de Direito liberal ao Estado Social e democrático de Direito." 2015.
- Portugal (2015, 14-05-2015). "Evolução do sistema de Segurança Social." Retrieved 04-09-2019, 2019, from <http://www.seg-social.pt/evolucao-do-sistema-de-seguranca-social>.
- Real, I. C. (2001).
- Reis, Bernardo (coord.) (2014), *Atas do Congresso Internacional: 500 anos de história das misericórdias*, Santa Casa da Misericórdia de Braga.
- Rocha, J. (2001). "Gestão Pública e Modernização Administrativa." Oeiras, INA.
- Rodrigues, M. d. L. and P. A. Silva (2016). "A constituição e as políticas públicas em Portugal." *Sociologia, Problemas e Práticas*(NE): 23-32.
- Sá, Isabel dos Guimarães Sá e Lopes, Antónia Lopes (2008), *História breve das misericórdias portuguesas*, **1ª edição**, Imprensa da Universidade de Coimbra.
- Silva, P. A. (2000). "O Estado Providência Português num contexto Europeu—Elementos para uma reflexão." *Sociedade e Trabalho*(8/9): 51-61.
- Tsang, J. C. (2016). "Coping with Policy Complexity in the Globalized World." *Public Administration Review* 76(6): 840-841.

Viegas, Valentino; Frada, João e Miguel, José Pereira (2006), A Direcção-geral da Saúde: notas históricas.

<http://www2.insa.pt/sites/INSA/SiteCollectionDocuments/ADGSnotashistoricas.pdf,a> cedido em 20 de dezembro de 2019.

Websites:

<http://www.seg-social.pt/bibliografia>, acedido em 27 de dezembro de 2019

<https://www.dgs.pt/a-dgs/notas-historicas.aspx>, acedido em 27 de dezembro de 2019

<https://www.ensp.unl.pt/luis.graca/textos58.html>, acedido em 27 de dezembro de 2019

Anexos1: Surgimento e evolução do ISS

Fonte:

<http://www.seg-social.pt/bibliografia>

(Portugal 2015)

Vêm de longe, desde a fundação da nacionalidade, os esforços de monarcas e ordens religiosas para corresponder ao dever moral de proteção das situações de necessidade nos planos individual e familiar. As **santas casas da misericórdia** que se multiplicaram por todo o país a partir da fundação da primeira Irmandade da Misericórdia, pela Rainha D. Leonor, em 1498, tornaram-se o grande pólo da assistência privada nos domínios da saúde e da ação social. A **Casa Pia de Lisboa**, fundada em finais do século XVIII, foi o primeiro sinal de instauração da assistência pública. Implantada a República, foi longo e penoso o caminho até à aprovação, na primeira metade da década de quarenta, do estatuto de saúde e assistência, apontando para a função supletiva do Estado na ação assistencial que, a nível local, passou a ser coordenada pelas Misericórdias.

O vigoroso associativismo operário do século XIX esteve na base do rápido crescimento do número de associações de socorros mútuos e seus associados. Apesar de terem preenchido um papel importante tanto na prestação de cuidados médicos e de fornecimento de medicamentos, como na atribuição de prestações pecuniárias em situações de incapacidade temporária ou permanente para o trabalho e de subsídios de funeral, a proteção assegurada era insuficiente, designadamente em matéria de velhice, o que levou à criação, ainda nos finais do século XIX, das primeiras **caixas de aposentações**.

Cinco diplomas legislativos publicados em 10 de maio de 1919 deram corpo à primeira tentativa de instituição de um **sistema de seguros sociais obrigatórios**, destinados a abranger a generalidade dos trabalhadores por conta de outrem, com salários ou rendimentos inferiores a determinado montante. Previa-se a criação de uma entidade gestora de âmbito nacional - o Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios – para a concessão de prestações nas eventualidades de doença, invalidez, velhice, sobrevivência, desemprego e acidentes de trabalho. Todavia, por falta de condições políticas, esta legislação não viria a ser aplicada.

Foi a Lei n.º 1 884, de 16 de março de 1935 que, em conjunto com diversos diplomas posteriores de regulamentação, lançou a estrutura para a criação de um sistema de seguros sociais obrigatórios correspondente ao modelo então em vigor em muitos países europeus. Em obediência aos princípios corporativos estabelecidos na constituição política de 1933 e no estatuto do trabalho nacional, esta lei determinava as bases da então

designada previdência social que, tendencialmente, deveria abranger os trabalhadores por conta de outrem, do comércio, indústria e serviços. O âmbito material do sistema era limitado a prestações de doença (cuidados de saúde e subsídio de doença), invalidez, velhice e morte, geridas fundamentalmente por caixas sindicais de previdência, na sua maioria de âmbito nacional. Os trabalhadores do setor agrícola e do setor das pescas viriam a ser enquadrados em sistemas de proteção social específica geridos pelas casas do povo e casas dos pescadores.

Sendo o primeiro sistema de previdência social que se podia considerar estruturado, era também limitado no seu âmbito de ação. Em 1962, foi empreendida a **reforma** através da Lei n.º 2115, de 18 de junho de 1962, regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 45 266, de 23 de setembro de 1963 e numerosos diplomas posteriores. Foi alterado o método de equilíbrio financeiro das instituições de previdência, passando-se do regime de capitalização estrita, anteriormente em vigor, para o da capitalização mitigada, o que permitiu **melhorar as prestações já existentes e alargar a proteção às eventualidades de maternidade e de encargos familiares**. Os **trabalhadores independentes** foram mencionados pela primeira vez. Com o objetivo de tornar as instituições de previdência mais próximas dos trabalhadores e seus familiares, a sua base territorial passou a ser predominantemente regional, salvo no que respeita às eventualidades de invalidez, velhice e morte, para as quais foi criada a Caixa Nacional de Pensões.

Foi criada uma outra instituição de âmbito nacional, a Caixa Nacional de Seguros de Doenças Profissionais que resultou da progressiva integração do risco de doenças profissionais no sistema de previdência social.

Dada a internacionalização já atingida pelo sistema português de previdência social, entrou, ainda, em funcionamento, a Caixa Central de Segurança Social dos Trabalhadores Migrantes, instituição que passou a assegurar as funções de organismo de ligação entre as instituições portuguesas de previdência e as suas congéneres de países aos quais Portugal se encontrava ligado por instrumentos internacionais de Segurança Social.

Foi reformulado o regime de proteção contra os **acidentes de trabalho**, embora mantendo o princípio da responsabilização direta da entidade patronal, com a obrigação de a transferir para as companhias seguradoras (Lei n.º 2 127, de 3 de agosto de 1965).

Medida de proteção importante num país que tinha, ainda, uma considerável população rural, foi a criação do **regime de previdência dos trabalhadores agrícolas**, caracterizado como regime transitório de pensões destinado a abranger, de imediato, os trabalhadores agrícolas inscritos nas casas do povo que se encontrassem em situação de carência por

motivo de invalidez ou velhice e, posteriormente trabalhadores agrícolas não inscritos nas casas do povo e produtores agrícolas (Decreto-Lei n.º 391/72, de 13 de outubro).

Numa perspetiva histórica e de consolidação do sistema, todos estes passos foram importantes para traçar o caminho em direção ao sistema de Segurança Social do pós-25 de Abril, assente num direito universal.

O **direito à Segurança Social**, estabelecido no art.º 63.º da Constituição da República Portuguesa, é concretizado através do sistema de Segurança Social consubstanciado nas sucessivas leis de bases que o foram ajustando à evolução social e económica nacional e internacional e da estrutura orgânico-funcional responsável pela sua implementação. Várias alterações e ajustamentos ao longo das décadas foram dando corpo ao sistema, ilustrando, simultaneamente, as opções políticas e sociais dos sucessivos Governos.

Antes da aprovação da primeira lei de bases, já várias medidas haviam sido tomadas nos campos de aplicação pessoal (pessoas abrangidas) e material (prestações garantidas) da proteção social. É de particular importância a **pensão social**. Instituída, inicialmente, em termos puramente assistenciais, o seu campo de aplicação pessoal é posteriormente alargado a todas as pessoas com idade superior a 65 anos que não exercessem atividade remunerada e não estivessem abrangidas por qualquer esquema de previdência, bem como às pessoas inválidas com idade superior a 14 anos, que não conferissem direito ao subsídio vitalício ou a outro subsídio (Despacho Normativo n.º 59/77, de 23 de fevereiro).

Em certa medida, a instituição da pensão social está na base da criação do **esquema mínimo de proteção social** (Decreto-Lei n.º 513-L/79, de 26 de dezembro), para todos os cidadãos nacionais residentes, independentemente do vínculo laboral ou de contribuição prévia. Tem por objetivo a garantia universal do direito a prestações no âmbito da saúde e da Segurança Social, incluindo a pensão social, o suplemento de pensão a grandes inválidos, o abono de família, o subsídio mensal a menores deficientes e o equipamento social. O esquema mínimo é, mais tarde, substituído pelo **regime não contributivo de proteção social** (Decreto-Lei n.º 160/80, de 27 de maio) que, mantendo todos os benefícios do referido esquema, passa a limitar o universo pessoal aos cidadãos mais desfavorecidos na base da verificação da condição de recursos. Embora com designações diferentes ao longo dos anos, o regime não contributivo continua a constituir uma trave mestra da proteção social de cidadania.

Entre as medidas adotadas neste período, em matéria de **regimes**, são de realçar:

- integração dos **trabalhadores do serviço doméstico** no regime geral de previdência com um reordenamento do seu esquema de Segurança Social a partir de 1982, (Decreto Regulamentar n.º 43/82, de 22 de julho)
- criação do **regime do seguro social voluntário** para abranger facultativamente os cidadãos nacionais maiores de 18 anos não cobertos por qualquer regime de inscrição obrigatória (Decreto-Lei n.º 368/82, de 10 de setembro)
- criação do **regime transitório para todos os trabalhadores independentes** (Portaria n.º 115/77, de 9 de março), que se transformou posteriormente no **regime dos trabalhadores independentes** (Decreto-Lei n.º 8/82, de 18 de novembro)
- reformulação do **regime de proteção social dos trabalhadores agrícolas** (Decreto-Lei n.º 251/83, de 11 de junho)
- é aprovado o regulamento do **regime de proteção social a desalojados** (Despacho Normativo n.º 152/77, de 21 de junho).

Em matéria de **prestações**, o Decreto-Lei n.º 169/80, de 29 de maio, vem dar início a um processo de revisão e valorização das **prestações familiares** em favor da infância e juventude e da família, estabelecendo-se que o abono de família deverá constituir, de futuro, essencialmente um direito das crianças.

É instituído, com base experimental, um **subsídio de desemprego** para a generalidade dos trabalhadores por conta de outrem (Decreto-Lei n.º 169-D/75, de 31 de março).

No âmbito das pensões, são introduzidas novas prestações como o subsídio de natal para os pensionistas (Decreto-Lei n.º 724/74, de 18 de setembro). Numa tentativa de imprimir uma outra dinâmica ao processamento das pensões de invalidez, é criado o **sistema de verificação de incapacidades permanentes - SVIP** (Decreto-Lei n.º 144/82, de 27 de abril), para abertura do direito a pensões de invalidez e outras prestações de incapacidade, que resulta na transferência da responsabilidade que estava a ser exercida pelas juntas médicas dos serviços médico sociais para os serviços da Segurança Social.

Em matéria de **ação social**, é renovada a obrigatoriedade já prevista no Decreto-Lei n.º 48 580, de 14 de setembro de 1968, de sujeição de equipamentos a licenciamento prévio e à fiscalização do Estado, através do Decreto-Lei n.º 350/81, de 23 de dezembro, ficando os **estabelecimentos com fins lucrativos** sujeitos à obtenção de alvará pelos centros regionais, relativamente às condições de instalação e funcionamento.

No âmbito das modalidades de proteção a crianças e jovens, é definida a resposta de **colocação familiar**, como medida de acolhimento temporário, por famílias consideradas idóneas, de menores cuja família natural não esteja em condições de desempenhar cabalmente a sua função educativa (Decreto-Lei n.º 288/79, de 13 de agosto e Decreto Regulamentar n.º 60/80, de 10 de outubro).

No reconhecimento de que a organização do sistema de Segurança Social não prejudicará a existência de instituições privadas de solidariedade social não-lucrativas que serão permitidas, regulamentadas por lei e sujeitas à fiscalização do Estado, o Decreto-Lei n.º 519-G2/79, de 29 de dezembro, estabelece o **regime jurídico das instituições privadas de solidariedade social** e a portaria n.º 234/81, de 5 de março, aprova o regulamento do registo das instituições privadas de solidariedade social. Posteriormente, o Decreto-Lei n.º 119/83, de 25 de fevereiro, aprova o **estatuto das instituições privadas de solidariedade social**.

São estabelecidas as **normas reguladoras dos acordos de cooperação** entre os centros regionais de Segurança Social e as instituições privadas de solidariedade social com o objetivo de contribuir para a concessão, por estas, de prestações sociais, designadamente em serviços de ação social e familiar e de equipamento social, para a proteção à infância e juventude, à família, comunidade e população ativa, aos idosos e aos deficientes (Despachos Normativos n.º 360/80, n.º 388/80, de 31 de dezembro e n.º 12/88, de 22 de fevereiro).

Correspondendo à necessidade da criação de serviços para assegurar o acolhimento das crianças durante o período de trabalho dos pais, garantindo as condições adequadas ao seu desenvolvimento integral, sobretudo tratando-se do acolhimento de crianças entre os 3 meses e os 3 anos, é criada uma nova resposta social – a ama - e procede-se ao seu enquadramento em creches familiares (Decreto-Lei n.º 158/84, de 17 de maio e Despacho Normativo n.º 5/85, de 26 de novembro).

Em matéria de **financiamento**, é aprovado um **novo regime jurídico de contribuições** tendo em vista um maior rigor no pagamento das mesmas bem como das dívidas vencidas e vincendas (Decreto-Lei n.º 103/80, de 9 de Maio).

Em 1984, é aprovada a primeira **lei de bases da Segurança Social** (Lei n.º 28/84, de 14 de agosto), que estabelece, como objetivos do sistema:

- garantia da proteção dos trabalhadores e das suas famílias nas situações de falta ou diminuição de capacidade para o trabalho, de desemprego e de morte
- compensação dos encargos familiares
- proteção das pessoas em situação de falta ou diminuição de meios de subsistência.

Posteriormente à publicação da lei, são regulamentadas várias medidas.

Desemprego

É criado o **subsídio de desemprego** cuja duração e montante estão diretamente ligados aos períodos de trabalho e de contribuições do trabalhador bem como com as remunerações de trabalho perdidas (Decreto-Lei n.º 20/85, de 17 de janeiro). Este diploma prevê, ainda, o **subsídio social de desemprego**, integrado no regime não contributivo, para os trabalhadores desempregados que tenham esgotado os prazos de concessão do subsídio de desemprego ou não tenham o prazo de garantia exigido para aquela prestação, isto é, trabalhadores com menores carreiras contributivas e baixos rendimentos.

Em toda a Europa comunitária, o **desemprego dos jovens** e o **desemprego de longa duração** constituem preocupação dominante pelas suas repercussões negativas quer para os próprios, quer para a sociedade.

O sistema de Segurança Social procura apoiar estes dois grupos através de um **conjunto de medidas de especial apoio e proteção**, designadamente a desoneração de pagamento das contribuições devidas à Segurança Social e ao fundo de desemprego por parte das entidades patronais que contratem trabalhadores pertencentes a estes 2 grupos, bem como apoios financeiros não reembolsáveis (Decreto-Lei n.º 257/86, de 27 de agosto e Decreto-Lei n.º 64-C/89, de 27 de fevereiro).

As entidades empregadoras que celebrem contratos de trabalho por tempo indeterminado com **pessoas com deficiência**, passam, também, a ter direito à **redução da taxa contributiva** (Decreto-Lei n.º 299/86, de 11 de setembro).

Doença

Por sua vez, a proteção na doença é objeto de **reformulação global**, procurando-se uma maior clareza nos direitos reconhecidos e a racionalização dos meios para o pagamento atempado das prestações (Decreto-Lei n.º 132/88, de 20 de abril).

Maternidade paternidade e adoção

A proteção global da maternidade e paternidade e a valorização da família no âmbito dos regimes da Segurança Social são reforçadas pelo Decreto-Lei n.º 154/88, de 29 de abril, que **define e regulamenta** a proteção na maternidade e paternidade, na adoção, e na assistência a descendentes menores, dos beneficiários do regime geral por conta de outrem e dos trabalhadores independentes. As prestações para cobertura desta eventualidade passam a depender de um prazo de garantia de seis meses, sem exigência de índice de profissionalidade e é fixado um montante mínimo para os subsídios, particularmente para os trabalhadores em situação económica precária.

Invalidez e Velhice

Na linha de integração dos sistemas de Segurança Social no regime unitário preconizado na lei de bases de 1984, é instituído o regime da **pensão unificada** para trabalhadores abrangidos pelo sistema de Segurança Social e pelo sistema de proteção social da função pública (Decreto-Lei n.º 143/88, de 22 de abril).

É, também, instituído o **subsídio por assistência de terceira pessoa** a deficientes titulares de outras prestações, de montante igual ao estabelecido para o suplemento de grande inválido do regime geral da Segurança Social (Decreto-Lei n.º 29/89, de 23 de janeiro).

Na área da **ação social**, são disciplinadas as atividades de **apoio ocupacional aos deficientes graves** (Decreto-Lei n.º 18/89, de 11 de fevereiro) e definidas as condições de exercício e o regime de proteção social das ajudantes familiares (Decreto-Lei n.º 141/89, de 28 de abril). O **regime do licenciamento, funcionamento e fiscalização dos estabelecimentos com fins lucrativos** que exercem atividades de apoio social relativas ao acolhimento de crianças e jovens (creches, centros de atividades de tempos livres e lares), pessoas idosas (lares e centros de dia) e pessoas com deficiência (lares) e, ainda, serviços de apoio domiciliário para todos é novamente objeto de regulamentação (Decreto-Lei n.º 30/89, de 24 de janeiro). São posteriormente aprovadas as **normas reguladoras dos centros de atividades de tempos livres e das creches**, através dos Despachos Normativos n.º 96/89 e n.º 99/89, de 11 de setembro.

Em matéria de **financiamento**, na lei de bases fica estabelecido que o regime geral é financiado pelo **orçamento da Segurança Social**, isto é pelas contribuições dos

trabalhadores e das entidades patronais, enquanto que o regime não contributivo e a ação social são financiados por **transferências do Estado**. É aprovado o **regime sancionatório no âmbito da Segurança Social** (Decreto-Lei n.º 64/89, de 25 de fevereiro) e estabelecidas as contraordenações e as coimas correspondentes.

A **taxa social única** entra em vigor em 1986. São fixadas as taxas de contribuições a pagar pelos trabalhadores e entidades patronais em 11% e 24%, respetivamente, das remunerações por trabalho prestado, sendo a percentagem de 0,50% destinada ao financiamento da protecção na eventualidade de doença profissional (Decreto-Lei n.º 140-D, de 14 de junho).

Correspondendo à necessidade de regulamentar a concessão de benefícios complementares que já abrangiam um considerável número de trabalhadores e de empresas, são regulamentados os **regimes profissionais complementares** (Decreto-Lei n.º 225/89, de 6 de julho).

Independentemente da referência posterior a medidas específicas no âmbito das diversas prestações, a década de 90 é caracterizada por 4 diplomas estruturantes, todos publicados no dia 25 de setembro de 1993, com grande incidência na definição das traves mestras do sistema.

O Decreto-Lei n.º 326/93, de 25 de setembro, reintroduz o sistema de **desagregação da taxa contributiva global** por eventualidade, determinando o valor da taxa atribuível a cada eventualidade.

O Decreto-Lei n.º 327/93, de 25 de setembro, assegura a **efetivação do direito à Segurança Social** dos membros dos órgãos estatutários das pessoas coletivas e entidades equiparadas, passando a abranger os administradores e sócios gerentes de empresas.

Pelo Decreto-Lei n.º 328/93, de 25 de setembro, é reformulado o **regime de Segurança Social dos trabalhadores independentes**, que passam a usufruir da cobertura da Segurança Social, em igualdade de circunstâncias com os trabalhadores por conta de outrem. São previstos 2 esquemas de prestações:

- um, mais restrito, que cobre, com carácter obrigatório, as eventualidades de maternidade, invalidez, velhice e morte

- outro, mais alargado, que cobre também, com carácter facultativo, a proteção nas eventualidades de doença, doença profissional e encargos familiares.

Finalmente, o Decreto-Lei n.º 329/93, de 25 de setembro, distingue a componente de **seguro** da componente de **solidariedade** com base no financiamento pelo orçamento do Estado.

No âmbito do regime não contributivo, a medida de maior relevo, neste período, é a criação do **rendimento mínimo garantido**, prestação integrada por duas vertentes - prestação pecuniária e programa de inserção social - procurando garantir aos indivíduos e seus agregados familiares os recursos necessários à satisfação das suas necessidades básicas e a progressiva integração social e profissional Lei n.º 19-A/96, de 29 de junho.

É uma medida complexa e de carácter inovador, optando-se, por isso, por promover um período de aprendizagem social, em que o rendimento mínimo é criado sob a forma de projetos-piloto experimentais de ação social em várias zonas do país (Portaria n.º 237-A/96, de 1 de julho).

Os conceitos de rendimento mínimo, prestação de rendimento mínimo, programa de inserção e vários outros, bem como as condições de titularidade e atribuição da prestação, e a elaboração do programa de inserção, são definidos, com base na experiência adquirida, pelo Decreto-Lei n.º 196/97, de 31 de julho.

Desemprego

Reconhecendo-se a necessidade de uma proteção mais eficaz para os trabalhadores de grupos etários mais elevados cuja reintegração no mercado de trabalho é mais problemática, é **aumentada a duração** da concessão das prestações de desemprego e surge uma nova medida de **subsídio de desemprego parcial** (Decreto-Lei n.º 119/99, de 14 de abril e Decreto-Lei n.º 186-B/99, de 30 de maio).

Prestações Familiares

A reformulação do regime jurídico das prestações familiares, em 1997, é assente numa nova política social de compensação de encargos familiares que melhor corresponda às necessidades dos agregados familiares economicamente mais desfavorecidos, através da seletividade. É criada uma nova prestação, designada por **subsídio familiar a crianças e jovens**, que substitui as prestações de abono de família e subsídios de aleitação e de nascimento, passando os respetivos **montantes a ser modulados** em função dos rendimentos familiares para que, conforme expresso no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 133-B/97, de 30 de maio "sem deixar de ter em conta o direito universal às correspondentes prestações, (se) fortaleça a dinâmica redistributiva de rendimentos própria da Segurança Social, indo ao encontro das necessidades dos agregados familiares economicamente mais débeis".

Paralelamente, numa ótica de salvaguarda do equilíbrio financeiro do sistema e de racionalização do esquema de prestações, procede-se à unificação dos benefícios concedidos no primeiro ano de vida — abono de família e subsídios de nascimento e aleitação.

Esta reformulação acarreta, naturalmente, alterações correspondentes na proteção na eventualidade dos encargos familiares no âmbito do regime não contributivo (Decreto-Lei n.º 133-C/97, de 30 de maio).

Maternidade, paternidade e adoção

A proteção na maternidade, paternidade e adoção é objeto de sucessivas alterações legislativas neste período, em parte devido à necessidade da aplicação dos normativos comunitários. Entre as mais importantes, é de salientar (Decreto-Lei n.º 347/98, de 9 de novembro e Decreto-Lei n.º 333/95, de 23 de dezembro):

- criação do subsídio para assistência a deficientes profundos e doentes crónicos
- alargamento da licença subsidiada por maternidade, de 98 para 120 dias
- licença subsidiada, de 5 dias úteis, para o pai, no mês seguinte ao nascimento da criança
- a concessão do direito aos avós de faltarem até 30 dias a seguir ao nascimento de netos, filhos de adolescentes com idade até aos 16 anos que vivam consigo em comunhão de mesa e habitação.

Invalidez e Velhice

São várias as medidas adotadas em matéria de pensões, desde a instituição do 14.º mês de pensão para os pensionistas dos regimes de Segurança Social, em julho de cada ano (Portaria n.º 470/90, de 23 de junho), ao aperfeiçoamento e desenvolvimento do quadro legislativo em vigor para a **acumulação de pensões** (Decreto-Lei n.º 141/91, de 10 de abril). É instituído o regime jurídico da **pré-reforma** (Decreto-Lei n.º 261/91, de 25 de julho), caracterizada como situação de suspensão ou redução da prestação de trabalho para os trabalhadores com idade igual ou superior a 55 anos com manutenção de prestação pecuniária mensal que não pode ser inferior a 25% da última remuneração nem superior à mesma.

O **regime jurídico das pensões de invalidez e velhice** é objeto de uma ampla reforma. Entre outros aspetos, é consagrado o princípio da igualdade de tratamento entre homens e mulheres, **uniformizando a idade de acesso à pensão de velhice aos 65 anos**, embora com um período transitório de seis anos para a introdução gradual da medida que tem em conta a maior esperança de vida das mulheres bem como a frequente existência de carreiras mais curtas. É alterado de 120 meses para 15 anos o **prazo de garantia** para acesso às pensões de velhice, mantendo-se inalterado o prazo de garantia para as pensões de invalidez. É reformulada a fórmula de cálculo das pensões, designadamente para tomar em consideração um maior período da carreira contributiva (10 melhores anos dos últimos 15) com vista a que a remuneração de referência exprima de forma mais ajustada o último período da atividade profissional (Decreto-Lei n.º 329/93, de 25 de setembro).

Procede-se, ainda, à reformulação global do regime jurídico da **constituição dos fundos de pensões** (Decreto-Lei n.º 415/91, de 17 de outubro).

É instituída uma nova prestação – o **complemento por dependência** - para os pensionistas de invalidez, velhice e sobrevivência do regime geral de Segurança Social e das pensões do regime não contributivo e equiparados que se encontrem em situação de dependência. São fixados dois graus de dependência com montantes indexados ao valor da pensão social de invalidez e velhice do regime não contributivo (Decreto-Lei n.º 265/99, de 14 de julho).

Inicia-se, nos centros regionais de Segurança Social, o **sistema de verificação de incapacidades temporárias para o trabalho** (SVIT) dos beneficiários dos regimes de Segurança Social (Decreto-Lei n.º 236/92, de 27 de outubro). Posteriormente, o **sistema de verificação de incapacidades** (SVI) integra, num diploma único, as condições para a verificação de incapacidades determinantes do direito ao subsídio de doença, às pensões de invalidez e sobrevivência, ao subsídio por assistência de 3.ª pessoa e ao subsídio mensal vitalício (Decreto-Lei n.º 360/97, de 17 de dezembro).

Em matéria de **ação social**, é sentida a necessidade de desenvolver e aperfeiçoar diversas modalidades de apoio a indivíduos e famílias que se encontrem em situação de maior isolamento, dependência ou marginalização social.

O **acolhimento familiar** é uma nova resposta social que consiste em integrar, temporária ou permanentemente, em famílias consideradas idóneas, pessoas idosas ou pessoas com deficiência, a partir da idade adulta (Decreto-Lei n.º 391/91, de 10 de outubro).

As crianças e jovens em situação de risco colocam problemas particulares. Entre as medidas que os procuram abordar de forma integrada estão o **Projeto de Apoio à Família e à Criança** (Resolução do Conselho de Ministros n.º 30/92, de 23 de julho) e o **Programa Ser Criança** (Despacho n.º 26/MESS/95, publicado no Diário da República n.º 298, de 22 de dezembro).

A assembleia da república autoriza o Governo a introduzir alterações no regime jurídico da **adoção** (Lei n.º 2/93, de 6 de janeiro). Novas alterações, com repercussões nos serviços da ação social, são introduzidas pela Lei n.º 9/98, de 18 de fevereiro e pelo Decreto-Lei n.º 120/98, de 8 de maio.

O **licenciamento e a fiscalização dos estabelecimentos** de apoio social para crianças, jovens, pessoas idosas ou pessoas com deficiência, bem como os destinados à prevenção e reparação de situações de carência, de disfunção e de marginalização social são objeto de nova legislação que é novamente regulamentado pelo Decreto-Lei n.º 133-A/97, de 30 de maio. Na sequência da mesma, são aprovadas as normas reguladoras das condições de instalação e funcionamento dos **lares de idosos** (Despacho Normativo n.º 12/98, de 13 de janeiro).

São, também, aprovadas as orientações reguladoras do apoio integrado (ação social/educação/saúde) a crianças com deficiência ou em risco de atraso grave de desenvolvimento e suas famílias, no âmbito da **intervenção precoce** (Despacho Conjunto n.º 891/99, de 18 de outubro) e as normas que regulam as condições de implantação, localização, instalação e funcionamento do serviço de apoio domiciliário (Despacho Normativo n.º 62/99, de 12 de novembro).

Desenvolvem-se, nos anos 90, alguns programas de apoio a idosos, que visam a melhoria, qualitativa e quantitativa, dos serviços dirigidos à população idosa (Resolução do Conselho de Ministros n.º 91/99, de 12 de agosto):

- **Programa Idosos em Lar**
- **Programa de Apoio Integrado aos Idosos** (Despacho Conjunto n.º 259/97, publicado no Diário da República n.º 192, de 21 de agosto)
- **Programa de Apoio à Iniciativa Privada Social.**

É criada a **comissão nacional de proteção das crianças jovens em risco**, a quem cabe planificar a intervenção do Estado e a coordenação, acompanhamento e avaliação da ação dos organismos públicos e da comunidade na proteção de crianças e jovens em risco (Decreto-Lei n.º 98/98, de 18 de abril), na sequência da Resolução do Conselho de Ministros n.º 193/97, de 3 de novembro, que desenvolve um processo interministerial e interinstitucional de reforma do sistema de proteção de crianças e jovens em risco.

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 197/97, de 18 novembro, na sequência do ano dedicado à erradicação da pobreza, vem reconhecer a **rede social** como o conjunto das diferentes formas de entreatajuda, bem como das entidades particulares sem fins lucrativos e dos organismos públicos que trabalham no domínio da ação social e articulam entre si e com o Governo a respetiva atuação, com vista à erradicação ou atenuação da pobreza e exclusão social e à promoção do desenvolvimento social. O Despacho Normativo n.º 8/2002, de 12 de fevereiro, procede à regulamentação do Programa de Apoio à Implementação da Rede Social.

O estímulo ao **voluntariado** é concretizado através da regulamentação da Lei n.º 71/98, de 3 de novembro, que vem permitir aos voluntários sociais o acesso à proteção social facultativa através do enquadramento no seguro social voluntário.

Relativamente às contribuições para a Segurança Social, são definidos os princípios gerais a que deve obedecer a fixação das taxas contributivas do regime geral dos trabalhadores por conta de outrem e a adequação dessas taxas a situações específicas. É estabelecida a taxa contributiva global de 34,75%, subdividida em duas parcelas, cabendo 23,75% à entidade empregadora e 11,00% ao trabalhador beneficiário (Decreto-Lei n.º 199/99, de 8 de junho).

Em matéria de **dívidas à Segurança Social**, de acordo com um novo diploma de regularização da dívida Decreto-Lei n.º 411/91, de 17 de outubro, deixa de ser permitido autorizar ou acordar extrajudicialmente o pagamento prestacional de contribuições em dívida à Segurança Social, nem isentar ou reduzir, extrajudicialmente, os respetivos juros

a não ser em situações excecionais de empresas declaradas em situação económica difícil ou objeto de processo especial de recuperação de empresas e de proteção dos credores.

O Decreto-Lei n.º 115/98, de 4 de maio, vem criar o **Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social**, com vários objetivos, designadamente assegurar a estabilização financeira, através da adoção de medidas de maior flexibilidade no financiamento da Segurança Social, bem como a gestão, em regime de capitalização, do património e das disponibilidades financeiras que lhe são afetas.

A **segunda lei de bases do sistema de solidariedade e Segurança Social** (Lei n.º 17/2000, de 8 de agosto), renova o direito a todos à Segurança Social através do sistema de solidariedade e Segurança Social, prossequindo a melhoria das condições e dos níveis de proteção social e o reforço da respetiva equidade; a eficácia do sistema; e a eficiência da sua gestão e a sustentabilidade financeira.

O sistema passa a dividir-se em três subsistemas:

- Proteção social de cidadania
- Proteção à família
- Previdencial.

A Lei n.º 32/2002, de 20 de dezembro, **vem revogar a Lei n.º 17/2000, de 8 de agosto.**

O sistema passa a denominar-se, novamente, sistema da Segurança Social.

Embora as designações se tenham alterado, os objetivos e composição do sistema, bem como o universo pessoal e material das prestações não sofrem grandes alterações. O sistema abrange:

- sistema público de Segurança Social que, por sua vez, integra:
 - subsistema previdencial
 - subsistema de solidariedade
 - subsistema de proteção familiar
- sistema de ação social
- sistema complementar.

A Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro, na redação dada pela Lei n.º 83-A/2013, de 30 de dezembro, é a que **aprova as bases gerais do sistema de Segurança Social atualmente em vigor.**

Numa nova reestruturação, o sistema de Segurança Social volta a ser composto por 3 sistemas:

- proteção social de cidadania
- previdencial
- complementar.

Diversas medidas são revogadas e novas medidas são aprovadas a partir do ano 2000, na sequência da regulamentação das sucessivas leis de bases.

É definida a proteção garantida no âmbito do subsistema previdencial aos **trabalhadores** que exercem a sua atividade no domicílio sem caráter de subordinação, nas eventualidades de maternidade, doenças profissionais, invalidez, velhice e morte, na sequência da regulamentação do Código do Trabalho (Decreto-Lei n.º 98/2005, de 16 de junho).

É criado o **rendimento social de inserção** em substituição do rendimento mínimo garantido (**Lei n.º 13/2003, de 21 de maio**). O novo regime pretende reforçar a natureza social da prestação e promover efetivamente a inclusão dos mais carenciados, privilegiando a inserção e introduzindo um maior rigor na atribuição, processamento e gestão da própria medida, conferindo assim uma eficácia social acrescida com claros benefícios para as pessoas e para o Estado (Decreto-Lei n.º 283/2003, de 8 de novembro e Decreto-Lei n.º 42/2006, de 23 de fevereiro).

Desemprego

A desaceleração económica que conduz a um significativo aumento no desemprego está na base do **Programa de Emprego e Proteção Social** aprovado pelo Decreto-Lei n.º 84/2003, de 24 de abril, que estabelece medidas de proteção social de natureza temporária para minimizar os efeitos decorrentes deste contexto, designadamente:

- redução do prazo de garantia para acesso ao subsídio de desemprego
- a majoração do montante do subsídio de desemprego e do subsídio social de desemprego
- o acesso à pensão de velhice de desempregados com idade igual ou superior a 58 anos (Decreto-Lei n.º 168/2003, de 29 de julho).

Em 2006, é estabelecido um novo quadro legal de reparação da eventualidade de desemprego dos trabalhadores por conta de outrem, com particular enfoque nas **medidas ativas para o retorno ao mercado de trabalho**, reforçando-se a ação dos centros de emprego no acompanhamento personalizado dos beneficiários e clarificando o conceito de emprego conveniente. São introduzidas regras no sentido de alargar o prazo de

suspensão das prestações de desemprego por exercício de atividade profissional e **valoriza-se**, na determinação do período de concessão, as **carreiras mais longas**. São, também, alteradas as regras de acesso à pensão antecipada após desemprego, procurando incentivar a permanência dos trabalhadores na vida ativa, em sintonia com a evolução da esperança média de vida (Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de novembro).

Dado que o reforço da proteção social dos beneficiários mais carenciados impõe a melhoria das condições de acesso ao **subsídio social de desemprego**, é aprovado um regime de natureza transitória e excepcional, em vigor durante 12 meses, em que se procede à alteração da condição de recursos do referido subsídio com a intenção de abranger um maior número de beneficiários (Decreto-Lei n.º 150/2009, de 30 de junho).

É, ainda, adotado um regime transitório e excepcional de acesso ao subsídio de desemprego, concretizado na **redução do prazo de garantia** a vigorar durante 2010 (Decreto-Lei n.º 324/2009, de 29 de dezembro).

Doença

O **regime jurídico de proteção social na eventualidade doença é revisto**, através da integração global das normas de proteção dos beneficiários do regime geral dos trabalhadores por conta de outrem, dos trabalhadores independentes e do regime de inscrição facultativa; da prevenção e reforço dos mecanismos efetivos de combate à fraude no acesso ao subsídio de doença; e da introdução de melhorias significativas ao nível de proteção das doenças de longa duração através da flexibilização de prazos de garantia e de percentagens de cálculo (Decreto-Lei n.º 28/2004, de 4 de fevereiro e Decreto-Lei n.º 146/2005, de 26 de agosto).

Prestações Familiares

Em matéria de prestações familiares, aperfeiçoa-se a técnica da **diferenciação positiva** em função dos rendimentos das famílias, e a componente redistributiva na atribuição das prestações, mediante um ajustamento no critério da fixação dos escalões de rendimentos. É criado um **novo escalão** para beneficiar de forma mais eficaz as famílias cujos rendimentos se situam entre uma remuneração e meia e quatro remunerações mínimas mensais (Decreto-Lei n.º 250/2001, de 21 de setembro).

A autonomização do subsistema de proteção familiar previsto na Lei n.º 32/2002, de 20 de dezembro, reflete uma alteração profunda na conceptualização do modelo de proteção em causa, ao qual foi conferida uma identidade própria, caracterizada essencialmente pela diferenciação e seletividade na atribuição das prestações sociais à generalidade das pessoas residentes em território nacional.

Na sequência da Lei n.º 32/2002, de 20 de dezembro, é definido um novo regime para as prestações familiares (Decreto-Lei n.º 176/2003, de 2 de agosto). Reforçando diplomas anteriores, o **abono de família** para crianças e jovens passa a constituir, efetivamente, um **direito próprio** das crianças e jovens residentes em território nacional, deixando de estar subordinado a condicionalismos que lhes eram alheios, designadamente os que se referem à carreira contributiva dos beneficiários seus ascendentes.

É, ainda, alargado o âmbito de aplicação do **subsídio de funeral** aos beneficiários do regime de solidariedade.

Tendo em linha de conta as tendências demográficas, são estabelecidas **medidas de incentivo à natalidade** e de apoio às famílias com maior número de filhos. Passa a ser reconhecido à mulher grávida o direito ao abono de família durante o período pré -natal, uma vez atingida a 13.ª semana de gestação. No sentido de discriminar positivamente as famílias mais numerosas, é reforçada a majoração do abono de família para crianças e jovens, garantindo o prolongamento da proteção reforçada, que já é concedida a todas as crianças no 1.º ano de vida, para incluir os 2.º e 3.º ano de vida. É duplicado o valor do abono de família, durante este período de vida das crianças, em caso de nascimento do segundo filho e triplicado para o terceiro filho e seguintes (Decreto-Lei n.º 308-A/2007, de 5 de setembro).

Numa ótica de reforço da proteção aos núcleos familiares potencialmente mais fragilizados do ponto de vista económico, como é o caso das **famílias monoparentais**, é instituída uma medida de reforço da proteção social na monoparentalidade concretizada na **majoração do abono de família para crianças e jovens** (Decreto-Lei n.º 87/2008, de 28 de maio).

Maternidade, paternidade e adoção

Consagrada a possibilidade da licença por maternidade e por paternidade, mediante a opção do trabalhador, poder ser alargado para 150 dias, nos termos da regulamentação do Código do Trabalho, o Decreto-Lei n.º 77/2005, de 13 de abril, fixa que, nessa situação, o montante diário dos subsídios de maternidade e de paternidade é igual a 80% da remuneração de referência.

Uma vez que as alterações verificadas à proteção nesta eventualidade têm sido especialmente dirigidas ao universo da população trabalhadora, torna-se necessário reforçar a mesma nas situações de carência económica. Na prossecução deste objetivo de reforço, são instituídos os **subsídios sociais na maternidade, paternidade, por adoção e por riscos específicos**. A condição de recursos é definida em função dos rendimentos mensais per capita do agregado familiar que não podem ultrapassar 80 % do indexante dos apoios sociais (IAS), conforme o Decreto-Lei n.º 105/2008, de 25 de junho.

A **proteção na parentalidade** no âmbito da eventualidade de maternidade, paternidade e adoção do sistema previdencial e do subsistema de proteção familiar é definida pelo Decreto-Lei n.º 91/2009, de 9 de abril, que alarga, também, o esquema de proteção social na parentalidade dos trabalhadores independentes. Por outro lado, é reconhecido ao instituto da adoção o estatuto que lhe é devido através da equiparação deste regime ao regime de proteção na parentalidade. São reforçados os direitos do pai por nascimento de filho, em relação aos direitos de gozo obrigatório e facultativo, e aumenta-se o período de licença parental no caso de partilha por ambos os progenitores, possibilitando uma maior conciliação da vida familiar com a gestão da carreira profissional. Cria-se a possibilidade de prolongamento da licença parental inicial por mais seis meses adicionais subsidiados pela Segurança Social. O trabalho a tempo parcial para acompanhamento de filho durante os 12 primeiros anos de vida é contado em dobro para efeitos de atribuição das prestações de Segurança Social, com o limite da remuneração correspondente ao tempo completo.

Invalidez e Velhice

Reconhecendo o princípio de que determinadas doenças, pela sua gravidade e evolução, dão origem, por vezes com acentuada rapidez, a situações extremamente invalidantes, requerendo uma estruturação diferente das regras de concessão das prestações, designadamente as relativas a prazos de garantia, taxas de formação de pensões e outros fatores relevantes na determinação do montante das prestações. Assim, **tratamento mais favorável** na atribuição da pensão de invalidez é assegurado aos **seropositivos** doentes de sida beneficiários do regime geral, através do Decreto-Lei n.º 216/98, de 16 de julho, enquanto que o Decreto-Lei n.º 92/2000, de 19 de maio, assegura proteção especial aos beneficiários tanto do regime geral como do regime não contributivo, em situação de

invalidez originada por **doença do foro oncológico**, e o Decreto-Lei n.º 327/2000, de 22 de dezembro, aos doentes com **esclerose múltipla**.

Posteriormente, a Lei n.º 90/2009, de 31 de agosto, vem aprovar o regime especial de proteção na invalidez para pessoas que sofrem de diversas doenças incapacitantes.

A dependência, em certa medida decorrente do aumento da esperança de vida, está cada vez mais presente nas sociedades contemporâneas, requerendo a intervenção articulada dos serviços de saúde e de apoio social. Nesta linha, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 59/2002, de 22 de março, define a rede nacional de cuidados continuados integrados, designada por Rede Mais, que se destina a desenvolver respostas integradas de cuidados de saúde e de apoio social potenciadoras de mais autonomia, mais integração social e mais saúde, para as pessoas em situação de dependência.

Com base na experiência do funcionamento da Rede Mais, é criada a **Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados**, no âmbito dos Ministérios da Saúde e do Trabalho e da Solidariedade Social, constituída por unidades e equipas de cuidados continuados de saúde, e/ou apoio social, e de cuidados e ações paliativas, com origem nos serviços comunitários de proximidade, abrangendo os hospitais, os centros de saúde, os serviços distritais e locais da Segurança Social, a Rede Solidária e as autarquias (Decreto-Lei n.º 101/2006, de 6 de junho). Por seu turno, o Despacho Normativo n.º 34/2007, de 19 de setembro, define os termos e as condições em que a Segurança Social comparticipa os utentes pelos encargos decorrentes da prestação dos cuidados de apoio social nas unidades de média duração e reabilitação, e de longa duração e manutenção da Rede.

Na prossecução do reforço da proteção social conferida aos cidadãos mais desfavorecidos, é criado um **complemento extraordinário de solidariedade**, para os beneficiários das pensões sociais de invalidez e de velhice do regime não contributivo e de regimes equiparados, cujas condições de atribuição são definidas pelo (Decreto-Lei n.º 208/2001, de 27 de julho).

No desenvolvimento da lei de bases de 2000, que integra a previsão do cálculo das **pensões de velhice** ter por base, de um modo gradual e progressivo, os rendimentos de trabalho, revalorizados, de toda a carreira contributiva, o Decreto-Lei n.º 35/2002, de 19 de fevereiro, introduz uma mudança de vulto no sistema em vigor. Estabelecem-se, pela primeira vez, **mecanismos redistributivos no âmbito da protecção de base profissional**. Com efeito, a fórmula de cálculo, em especial no que concerne à taxa de formação global das pensões, passa a obedecer, também ela, ao princípio da diferenciação positiva, aplicando-se taxas regressivas de formação da pensão a diferentes escalões de

rendimentos. Privilegiam-se as carreiras contributivas mais longas e são previstas novas regras de revalorização da base de cálculo.

É criado o **complemento solidário para idosos**, no âmbito do subsistema de solidariedade, destinado a pensionistas com mais de 65 anos. Como indicado pela sua designação, trata-se de complemento a rendimentos preexistentes, sendo o seu valor definido por referência a um limiar fixado anualmente e a sua atribuição diferenciada em função da situação concreta de recursos do pensionista que o requer. A idade para o reconhecimento do direito é fixada de forma progressiva, com início nos 80 anos, tendo como finalidade a atribuição da prestação, em 2009, às pessoas idosas com 65 ou mais anos (Decreto-Lei n.º 232/2005, de 29 de dezembro).

Esta medida inicia um processo de reconfiguração da política de mínimos sociais para idosos, capaz de produzir mudanças com significado na situação daqueles que delas realmente precisam e se encontram em situação de pobreza, reduzindo, assim, os níveis de desigualdade. Por outro lado, procura-se maiores níveis de responsabilização de todos os que podem e devem contribuir para melhorar a qualidade de vida dos idosos, designadamente as suas famílias, pelo que entram em linha de conta para a determinação dos recursos do requerente, os rendimentos do seu agregado familiar.

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 110/2005, de 30 de junho e a Lei n.º 60/2005, de 29 de dezembro, reiteram a necessidade da **uniformização progressiva dos diversos regimes de proteção social** (Segurança Social, CGA, etc.) da qual a pensão unificada constitui o primeiro passo. No quadro das iniciativas destinadas a reforçar a convergência e a equidade entre os subscritores da Caixa Geral de Aposentações e os contribuintes da Segurança Social e a garantir a sustentabilidade dos sistemas de proteção social, o Decreto-Lei n.º 229/2005, de 29 de dezembro, procede à revisão dos regimes que consagram desvios às regras previstas no estatuto da aposentação em matéria de tempo de serviço, idade de aposentação, fórmula de cálculo e atualização das pensões, para determinados grupos de subscritores da Caixa Geral de Aposentações. Por sua vez, o Decreto-Lei n.º 117/2006, de 20 de junho, define regras especiais aplicáveis às situações de transição para os trabalhadores da administração pública com contrato individual de trabalho. A Lei n.º 52/2007, de 31 de agosto, adapta o regime da Caixa Geral de Aposentações ao regime geral da Segurança Social em matéria de aposentação e cálculo de pensões aos subscritores da Caixa Geral de Aposentações inscritos até 31 de agosto de 1993.

O **indexante dos apoios sociais** é instituído pela Lei n.º 53-B/2006, de 29 de dezembro, que fixa, igualmente, as regras da sua actualização. As pensões e algumas das outras

prestações do sistema de Segurança Social passam a ser atualizadas em função do montante do indexante dos apoios sociais.

Em matéria quer de regimes, quer de ação social, o sistema **apoiou**, frequentemente, **pessoas em situação difícil não prevista**, por exemplo, em 2003, através do pagamento do subsídio eventual de emergência para compensação dos rendimentos do trabalho perdidos aos trabalhadores por conta das entidades empregadoras diretamente afetadas pelos incêndios ocorridos nas áreas geográficas declaradas abrangidas pela situação de calamidade pública (Decreto-Lei n.º 219/2003, de 19 de setembro). Já anteriormente o sistema havia sido chamado, através dos serviços de ação social, a colaborar na ajuda humanitária a cidadãos civis na Guiné-Bissau em situação de carência resultantes das circunstâncias militares, no âmbito do Plano Regresso (Resolução do Conselho de Ministros n.º 80/98, de 9 de julho), bem como na ajuda humanitária de emergência aos refugiados do Kosovo (Resolução do Conselho de Ministros n.º 29/99, de 22 de abril).

Nesta década, são criados novos equipamentos sociais.

Reconhecendo a necessidade de reforçar a proteção às vítimas de violência doméstica, o Decreto-Lei n.º 323/2000, de 19 de dezembro, estabelece o quadro geral da **Rede Pública de Casas de Apoio às Mulheres Vítimas de Violência**, caracterizada como um conjunto de casas de abrigo (residenciais) a funcionar em equipamentos pertencentes a entidades públicas ou particulares sem fins lucrativos, regulamentadas pelo (Decreto Regulamentar n.º 1/2006, de 25 de janeiro), e de centros de atendimento (equipas técnicas pluridisciplinares).

Para apoiar as crianças e suas famílias, é lançado o **Programa de Apoio à Primeira Infância** (Despacho n.º 6 802/2001, de 3 de abril) e adotado o modelo experimental de financiamento centrado na família para cobrir as despesas inerentes à frequência em creche (Despacho n.º 15 139/2001 (2.ª série), de 20 de julho).

A **lei de proteção de crianças e jovens em perigo** é regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 332-B/2000, de 30 de dezembro. No seguimento desta regulamentação, é estabelecido o regime de execução do **acolhimento familiar** (Decreto-Lei n.º 11/2008, de 17 de janeiro) e de outras medidas de promoção dos direitos e de proteção das crianças e jovens em perigo a executar em meio natural de vida (Decreto-Lei n.º 12/2008, de 17 de janeiro):

- apoio junto dos pais ou de outro familiar

- confiança a pessoa idónea
- apoio para a autonomia de vida.

Na área do apoio à deficiência, é regulamentado o exercício das atividades socialmente úteis, bem como as condições de atribuição das compensações monetárias aos utentes dos **centros de atividades ocupacionais**(Portaria n.º 432/2006, de 3 de maio). As condições de instalação e funcionamento de **estruturas residenciais**(lar residencial e residência autónoma) para as pessoas com deficiência são regulamentadas pelo Despacho Normativo n.º 28/2006, de 3 de maio.

É criado, sob coordenação conjunta dos Ministérios do Trabalho e da Solidariedade Social, da Saúde e da Educação, o **sistema nacional de intervenção precoce na infância**, com vista a garantir condições de desenvolvimento das crianças dos 0 aos 6 anos com funções ou estruturas do corpo que limitam o crescimento pessoal e social, e a sua participação nas atividades típicas para a idade, bem como das crianças com risco grave de atraso no desenvolvimento (Decreto-Lei n.º 281/2009, de 6 de outubro).

É, ainda, aprovado um **novo regime de licenciamento e fiscalização** da prestação de serviços e dos estabelecimentos de apoio social (Decreto-Lei n.º 64/2007, de 14 de março) por:

- sociedades ou empresários em nome individual
- instituições particulares de solidariedade social ou instituições legalmente equiparadas
- entidades privadas.

São lançados o **Programa de Alargamento da Rede de Equipamentos Sociais** (Portaria n.º 426/2006, de 2 de maio) e o **Programa de Apoio ao Investimento em Equipamentos Sociais** (Portaria n.º 869/2006, de 29 de agosto), com a finalidade de apoiar o desenvolvimento da rede de equipamentos sociais através da concessão de incentivos ao investimento.

Os **Planos Nacionais de Ação para a Inclusão**, em vigor nos Estados Membros da UE desde 2001, desenvolvem um conjunto de medidas com o contributo do sistema de Segurança Social no combate à pobreza e a todas as formas de exclusão. Neste âmbito e a título de exemplo, referem-se:

- **Programa para a Inclusão e Desenvolvimento** que se concretiza através da concessão de apoios a projetos que respondam a problemas de natureza multidimensional, de um território ou de um grupo, em áreas de intervenção diversificadas e com um período alargado de execução (Portaria n.º 730/2004, de 24 de junho e Despacho n.º 25/2005, de 3 de janeiro).

- **Contratos locais de desenvolvimento social**, territorialmente implementados de forma progressiva, com um modelo de gestão que prevê o financiamento induzido de projetos selecionados centralmente, privilegiando territórios com públicos alvo mais vulneráveis e ações de intervenção obrigatória que respondam às necessidades diagnosticadas (Portaria n.º 396/2007, de 2 de abril).

Em matéria de **financiamento**, concretiza-se o **princípio da adequação seletiva**. Consiste na determinação das fontes de financiamento e na afetação dos recursos financeiros do sistema, de acordo com a natureza e os objetivos das modalidades de proteção social definidas e com situações e medidas especiais, nomeadamente as relacionadas com políticas ativas de emprego e formação profissional.

Assim, estabelece o Decreto-Lei n.º 331/2001, de 20 de dezembro:

- subsistema de proteção social de cidadania - financiamento exclusivo por transferências do orçamento do Estado
- subsistema de proteção à família e medidas especiais relacionadas com políticas ativas de emprego e formação profissional - financiamento de forma tripartida, através:
 - das cotizações dos trabalhadores
 - das contribuições das entidades empregadoras
 - da consignação de receitas fiscais
- subsistema previdencial - financiamento de forma bipartida, através:
 - das cotizações dos trabalhadores
 - das contribuições das entidades empregadoras.

A **luta contra a fraude e evasão fiscais e contributivas** constitui objetivo fundamental do Governo que concede, através do Decreto-Lei n.º 248-A/2002, de 14 de novembro, uma faculdade excepcional de regularização das situações contributivas, a qual pressupõe o pagamento das dívidas fiscais e à Segurança Social até 31 de dezembro de 2002, quer se trate de dívidas já detetadas pelas respetivas administrações, quer autodenunciadas voluntariamente pelos contribuintes.

A preocupação com a sustentação de uma política social e redistributiva justa, na base do controlo ativo do cumprimento das obrigações fiscais e contributivas conduz à publicação do Decreto-Lei n.º 92/2004, de 20 de abril, que regula a forma, extensão e limites da **interconexão** a efetivar entre os serviços da administração fiscal e as instituições da Segurança Social no domínio do acesso e tratamento da informação de natureza tributária e contributiva.

No âmbito do **sistema complementar**, o Decreto-Lei n.º 12/2006, de 20 de janeiro, transpõe para a ordem jurídica interna a Diretiva n.º 2003/41/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 3 de junho, relativa às atividades e à supervisão das instituições de

realização de planos de pensões profissionais, tendo procedido à revisão geral do regime dos fundos de pensões e incrementando o nível da proteção de participantes e beneficiários. Por sua vez, o Decreto-Lei n.º 180/2007, de 9 de maio, reconhecendo que há já inúmeros trabalhadores em Portugal abrangidos por planos de pensões profissionais, assegura aos sindicatos oportunidades para uma participação mais efetiva na monitorização da evolução e gestão dos planos dos fundos nas situações decorrentes da negociação coletiva, e clarifica as modalidades de informação a prestar aos participantes e beneficiários.

A constituição e funcionamento do **regime público de capitalização**, de adesão individual e voluntária, bem como do respetivo fundo de certificados de reforma, são regulados pelo Decreto-Lei n.º 26/2008, de 22 de fevereiro. Com a adesão ao regime público de capitalização, os aderentes, obrigatoriamente abrangidos por regime de proteção social de enquadramento obrigatório, formarão direitos complementares à sua pensão de reforma e de aposentação por velhice ou, nos termos previstos na Lei, à sua pensão de invalidez absoluta, que estão diretamente relacionados com os montantes acumulados na sua conta individual.

O **Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social** é aprovado pela Lei n.º 110/2009 de 16 de setembro, tendo entrado em vigor em 1 de janeiro de 2011.