



Escola de Gestão

Os Sistemas de Financiamento das IPSS e a sua Relação com o
Estado Providência em Portugal

José Alfredo Henriques Correia

Tese especialmente elaborada para obtenção do grau de
Doutor em Economia

Orientador:

Professor Doutor Rogério Roque Amaro

Professor Associado

ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Dezembro, 2011

Resumo

Face às enormes dificuldades que se perspectivam para o Estado Providência manter as actuais coberturas sociais, tendo em conta a crise económica e financeira que se faz sentir, com o elevado número de empresas a falir, a taxa de desemprego a crescer e a crise social a alastrar com o aumento de Pobreza e Exclusão Social, tornou-se fundamental realizar um estudo sobre a extensão e a natureza dos Sistemas de Financiamento das IPSS e a sua relação com o Estado Providência em Portugal.

Actualmente, a viabilidade económica e financeira constitui um dos grandes desafios que se colocam à generalidade das Organizações sem Fins Lucrativos que integram a Economia Social e Solidária, devido à necessidade e à dificuldade em conseguirem novas fontes de financiamento que amenizem a continua redução de apoios por parte do Estado Providência.

Assim, nos primeiros capítulos desta investigação, pretende-se enquadrar o contexto em que as IPSS estão inseridas, as principais razões para a sua existência, os conceitos teóricos que lhe estão associados, a sua análise tendo presente que são instituições com uma actuação fundamental na implementação da Acção Social e a apresentação de estudos e medidas que ajudem a entender e a resolver as problemáticas de natureza económica, social e ambiental que incidem sobre as IPSS.

Por fim, aplicaram-se estudos de caso com o objectivo de caracterizarem o sistema de financiamento das IPSS e a forma como estas instituições se relacionam com o Estado Providência no nosso país.

Palavras-chave: Economia Social e Solidária, Estado Providência, Sistemas de Financiamento, Pobreza e Exclusão Social, IPSS.

Abstract

Given the enormous difficulties that lie ahead for the welfare state to maintain the current social coverage, taking into account the economic and financial crisis that is felt with the large number of companies to go bankrupt, unemployment and growing social crisis spreading with increasing poverty and social exclusion, it became important to perform a study on the extent and nature of Financing Systems of IPSS and its relation to the welfare state in Portugal.

Currently, the economic and financial viability is a major challenge facing the majority of non-profit organizations that make up the Social Solidarity Economy, due to the necessity and difficulty in achieving new sources of funding for alleviating continuous reduction of support by the welfare state.

In the first chapters of this research is intended to frame the context in which the IPSS are inserted, the main reasons for their existence, the theoretical concepts associated with it, its analysis keeping in mind that institutions are a key action in the implementation of social Action and the presentation of studies and measures to help understand and solve the problems of economic, social and environmental focus on the IPSS.

Finally, we applied case studies in order to characterize the financing system of the IPSS and how these institutions relate to the welfare state in our country.

Key-words: Social and Solidarity Economy, Welfare State, Financing Systems, Poverty and Social Exclusion, IPSS.

Agradecimentos

A elaboração deste trabalho só foi possível devido ao apoio intenso que o Professor Rogério Roque Amaro me facultou, a quem expressei a minha profunda gratidão, por todos os conhecimentos teóricos e práticos que obtive desde o início até ao fim desta tese. Ajudou-me a ultrapassar todos os obstáculos que senti, incentivou-me muito e teve sempre uma grande compreensão a todos os níveis.

A principal dificuldade que senti foi a conciliação da actividade profissional no IGFSS com a elaboração da tese, aqui deixo uma palavra de agradecimento a todos os meus colegas do IGFSS que tiveram um papel decisivo, ou seja, facilitaram e compreenderam sempre as minhas dificuldades para a gestão do tempo. Neste aspecto, resta-me referir que vou compensá-los no futuro.

A nível familiar, uma palavra de agradecimento para a minha Mulher e para o meu Pai, sempre estiveram comigo em todas as circunstâncias, principalmente nos momentos em que eu estava mais descrente em relação ao desfecho deste trabalho. Aos meus Filhos, peço desculpa por não ter estado disponível para participar com eles em algumas actividades lúdicas.

Agradeço também, à Teresa Pinto Correia da PROACT, foi sempre incedível em tudo o que lhe solicitei, tendo sido fundamental para o planeamento e organização dos trabalhos que serviram de base à elaboração da tese; ao Dr. Domingos Rosa e ao Dr. Carlos Andrade da Fundação AFID; ao Dr. Henrique Canelas e ao Dr. Hugo Caixaria do Centro Social e Paroquial do Campo Grande; à Dra. Patricia Boura e à Dra. Cátia Cohen da Cases, pelos contributos que deram e pelas experiências que partilharam comigo ao nível da gestão organizacional das IPSS, ao nível dos sistemas de financiamento das IPSS, enfim, nunca esquecerei as várias reuniões de trabalho que me concederam.

Quero ainda agradecer a todos os que de uma forma directa ou indirecta, ajudaram a que fosse possível a conclusão com sucesso desta tese de doutoramento, ficarei grato para sempre.

Índice	Pg.
Resumo.....	I
Abstract.....	II
Agradecimentos.....	III
Índice de Gráficos.....	VI
Índice de Quadros.....	VII
Lista de Abreviaturas.....	VIII
Introdução Geral.....	1
1 – A Pobreza, a Exclusão Social e as Respostas Sociais em Portugal – contextualização....	10
1.1 – A Pobreza e a Exclusão Social no Mundo e na Europa – génese, evolução e conceitos.	12
1.2 – Pobreza e Exclusão Social e principais respostas em termos históricos na sociedade portuguesa até à instauração da 1ª República em 1910.....	21
1.3 – Breve reflexão sobre o conceito de Estado Providência.....	24
1.4 – A responsabilidade do Estado na protecção social em Portugal – da 1ª República à implantação do Estado Providência até finais da década de 70.....	31
1.4.1. – A intervenção do Estado desde a 1ª República até ao 25 de Abril de 1974.....	31
1.4.2. – O início do Estado Providência em Portugal desde o 25 de Abril de 1974, até final da década de 70.....	44
1.5. – Principais factores de mudança na Sociedade Portuguesa com o 25 de Abril de 1974 e com a integração de Portugal na CEE.....	49
1.5.1. – A Transformação da Sociedade Portuguesa com o 25 de Abril de 1974 – principais consequências e desafios.....	49
1.5.2. – A Integração de Portugal na CEE.....	55
1.6. – A evolução da Pobreza e da Exclusão Social nas últimas décadas em Portugal.....	63
1.7. – Estado Providência e respostas sociais nos últimos 30 anos em Portugal.....	78
2. – A Economia Social como resposta aos problemas sociais – caracterização geral e enquadramento.....	87
2.1. – A evolução histórica da Economia Social.....	89
2.2. – Os principais conceitos teóricos e as especificidades da Economia Social.....	100
2.3. – As Teorias Explicativas das Organizações sem Fins Lucrativos.....	111
2.3.1. – A Teoria dos Bens Públicos.....	111
2.3.2. – A Teoria da Confiança.....	113
2.3.3. – A Teoria dos Interessados (Stakeholders).....	114

2.3.4. – A Teoria da Heterogeneidade (Entrepreneurship).....	115
2.3.5. – Breves Reflexões de Síntese.....	116
2.3.6. – Outras Teorias Explicativas das Organizações sem Fins Lucrativos (OSFL).....	117
2.4. – A Terceira Via.....	120
2.5. – A Sustentabilidade das Organizações sem Fins Lucrativos.....	125
3. – A Economia Social, as Instituições Particulares de Solidariedade Social e a Acção Social em Portugal.....	133
3.1. – Contexto histórico-jurídico: das Instituições Particulares de Assistência às Instituições Particulares de Solidariedade Social.....	135
3.2. – As características institucionais gerais das IPSS em Portugal.....	144
3.3. – As IPSS face às Transformações do Estado Providência em Portugal.....	153
3.4. – A cooperação entre o Estado Providência e as Instituições Particulares de Solidariedade Social.....	172
4. – O Financiamento Público das IPSS em Portugal.....	178
4.1 – Breve caracterização das IPSS em Portugal.....	180
4.2. – Os principais sistemas de financiamento das IPSS em Portugal.....	187
4.3. – Enquadramento Legal para o Financiamento e a Cooperação entre o Estado Providência e as IPSS.....	197
4.4. – Sistema de Acção Social e os aspectos financeiros da relação com as IPSS.....	209
5. – Estudos de Caso.....	223
5.1– Aspectos Metodológicos.....	225
5.2– Caracterização das Instituições Particulares de Solidariedade Social.....	235
5.2.1- Missão e Objectivos das IPSS.....	235
5.2.2– Dados Físicos.....	239
5.2.3– Dados Financeiros.....	244
5.3 – Conclusões.....	256
6 – Conclusões Gerais.....	266
Bibliografia.....	281

Índice de Gráficos

Gráfico 1 - Despesa Anual da Segurança Social em % do PIB.....	46
Gráfico 2 - Taxa de Variação Anual do PIB (a preços de mercado).....	50
Gráfico 3 - Estimativas da População Residente para 31 de Dezembro.....	52
Gráfico 4 - População empregada por sectores de actividade (média anual).....	60
Gráfico 5 - Desemprego em sentido restrito (média anual), em Portugal.....	64
Gráfico 6 - Taxa de Risco de Pobreza antes das Transferências Sociais, em Portugal e na União Europeia.....	68
Gráfico 7 - Taxa de Risco de Pobreza depois das Transferências Sociais, em Portugal e na União Europeia.....	69
Gráfico 8 - Taxas de Risco de Pobreza da População (em idade activa) depois das Transferências Sociais, em Portugal.....	71
Gráfico 9 - Beneficiários de Rendimento Social de Inserção, em Portugal.....	73
Gráfico 10 - Despesa com Rendimento Social de Inserção, em Portugal.....	74
Gráfico 11 - Despesa Anual da Segurança Social em Portugal.....	83
Gráfico 12 - Despesa Anual da Saúde em Portugal.....	84
Gráfico 13 - Despesa Anual da Educação em Portugal.....	85
Gráfico 14 - Despesa do Sistema de Acção Social, em Portugal.....	210
Gráfico 15 - Despesa da Acção Social por áreas.....	211
Gráfico 16 - Acordos de Cooperação.....	213
Gráfico 17 - Acordos de Cooperação com IPSS por áreas.....	214
Gráfico 18 - Estabelecimentos Integrados.....	215
Gráfico 19 - Subsídios a IPSS.....	215
Gráfico 20 - Outras prestações Sociais.....	216
Gráfico 21 - Programas e Projectos.....	217
Gráfico 22 - Transferências (Educação, CPL, outras).....	218

Índice de Quadros

Quadro 1 – PIB per capita (a preços relativos em dólares EUA de 1990) dos países mais ricos e mais pobres para o período de 1820-1992.....	14
Quadro 2 – Protecção Social: Panorama anterior ao 25 de Abril de 1974.....	43
Quadro 3 - Análise de Sensibilidade ao Crescimento Económico.....	155
Quadro 4 - Análise de Sensibilidade ao Cenário Demográfico.....	156
Quadro 5 - Impacto no Saldo do Subsistema Previdencial - Diferença em p.p. do PIB face ao Cenário Base.....	163
Quadro 6 – IPSS registadas com fins de Acção Social.....	180
Quadro 7 – Distribuição de IPSS por Áreas de Intervenção.....	181
Quadro 8 – Distribuição de IPSS por Distritos e Áreas de Intervenção.....	181
Quadro 9 – Distribuição das IPSS por Escalões de Pessoal ao Serviço.....	182
Quadro 10 – Trabalhadores por Conta de Outrem, segundo o Escalão de Dimensão da Empresa.....	182
Quadro 11 – Trabalhadores por Conta de Outrem, segundo a Região (Nuts II) do Continente.....	183
Quadro 12 – Trabalhadores por Conta de Outrem, segundo o Nível de Habilitação	183
Quadro 13 – Comparticipações Financeiras da Segurança Social às IPSS.....	202
Quadro 14 – Evolução do Número de Utentes.....	239
Quadro 15 – Áreas Funcionais das IPSS em 2010.....	240
Quadro 16 – Evolução do Número de Trabalhadores (as) /Colaboradores (as).....	241
Quadro 17 – Pessoal ao Serviço – Habilitações Literárias.....	242
Quadro 18 – Estrutura de Custos e Proveitos (Demonstração de Resultados).....	245
Quadro 19 – Resultados Anuais por IPSS.....	247
Quadro 20 – Análise de Desempenho Financeiro.....	249

Lista de Abreviaturas

- BIT – Bureau International du Travail
- BP – Banco de Portugal
- CASES – Cooperativa António Sérgio para a Economia Social
- CDSS - Centro Distrital de Segurança Social
- CIEF – Centro de Investigação sobre Economia Financeira
- CERCI - Cooperativas de Educação e Reabilitação de Cidadãos Inadaptados
- CIRIEC - Centre International de Recherches et d'Information sur l'Economie Publique, Sociale et Coopérative
- CISEP – Centro de Investigação sobre Economia Portuguesa
- CNIS - Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade
- CNSP - Projecto Comparativo do Sector Não Lucrativo da Universidade John Hopkins
- CPL – Casa Pia de Lisboa
- CRSS – Centro Regional de Segurança Social
- CSS – Conta da Segurança Social
- DGAS – Direcção Geral de Acção Social
- DGSS - Direcção Geral de Segurança Social
- DOM (Plano) - Desafios e Novas Oportunidades
- EFTA – Associação Europeia de Livre Comércio
- FEDEA – Fundação de Estudos de Economia Aplicada
- FEDER - Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
- FMI – Fundo Monetário Internacional
- IAS – Indexante de Apoios Sociais
- ICOR – Inquérito às Condições de Vida e Rendimento
- IGFSS - Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
- INAISE – International Association of Investors in the Social Economy
- INE - Instituto Nacional de Estatística
- IPC - Índice de Preços no Consumidor
- IPSS - Instituições Particulares de Solidariedade Social
- IRC - Imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas
- ISS - Instituto de Segurança Social
- IVA - Imposto sobre o Valor Acrescentado
- LBSS – Lei de Bases da Segurança Social

MTSS - Ministério do Trabalho e da Segurança Social

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

OECE – Organização para a Cooperação Económica Europeia

OIT – Organização Internacional do Trabalho

OMS – Organização Mundial da Saúde

OSFL - Organizações em Fins Lucrativos

OTS - Organizações do Terceiro Sector

PARES - Programa de Alargamento de Rede de Equipamentos Sociais

PELCP – Programa Europeu de Luta contra a Pobreza

PIB – Produto Interno Bruto

PIDDAC - Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central

PNLCP – Programa Nacional de Luta contra a Pobreza

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

RSI – Rendimento Social de Inserção

UE – União Europeia

UIPSS - União das Instituições Particulares de Solidariedade Social

UMP - União das Misericórdias Portuguesas

UM - União das Mutualidades

Introdução Geral

A extensão da cobertura e protecção de riscos sociais da Segurança Social à generalidade da população foi iniciada e consagrada pelo Relatório Beveridge após a sua publicação em 1942, tendo sido proposto na altura, que todos os trabalhadores podiam pagar uma contribuição ao Estado, no sentido de terem direito a serviços e a benefícios sociais para a melhoria das suas condições de vida no futuro. Este Sistema de Segurança Social mais concreto e coerente surgiu em Inglaterra, foi uma experiência isolada de um País, após terem existido outras anteriores, como por exemplo, o modelo de “seguro doença” do alemão Bismarck (1883).

Num período posterior à segunda Guerra Mundial, muitas das instituições da Economia Social começaram a ter um menor protagonismo na medida em que o Estado chamou a si a protecção social. Surgiu a convicção de que o crescimento económico no pós-guerra, possibilitou a superação de todas as crises, gerando uma grande confiança no sistema para manter o bem-estar das populações. Na parte final do séc. XX, a evolução da Economia e de outros componentes da sociedade, como por exemplo, o reforço da componente tecnológica da produção, a globalização da economia, a deslocalização dos estabelecimentos de produção para zonas do globo que oferecem mais vantagens competitivas, entre outros factores, criaram nas sociedades ocidentais um desemprego estrutural que vem excluindo da sociedade salarial um número crescente de cidadãos e as instituições da Economia Social começaram a ter maior importância na redução dos fenómenos de Pobreza e Exclusão Social.

Estes factores macro influenciam outros factores a nível local e conseqüentemente a nível pessoal e familiar, surgindo assim, o agravamento de desigualdades e novas formas de Pobreza e Exclusão Social, para além da tomada de consciência de problemas ambientais e da incidência de questões culturais que têm agravado em geral os problemas na sociedade.

No nosso País, o combate à Pobreza e à Exclusão social tem merecido a atenção de alguns Governos, sendo muitas as instituições e os agentes sociais e económicos apostados na construção de uma sociedade mais coesa e justa. Apesar de em alguns períodos, as acções dos vários Governos terem defendido um reforço significativo na área da protecção social, tendo a perspectiva de fortalecer o Estado Providência, verifica-se que na prática, a tendência geral mais recente é para a redução do papel do Estado Providência, tornando-o cada vez menos

eficaz e eficiente, fazendo com que sejam as instituições do Terceiro Sector a ocorrer cada vez mais a situações de emergência social.

Nesta base, devido a causas exógenas e endógenas de várias ordens, o sistema de protecção social do Estado mostra – se inadequado perante a situação actual e progressivamente incapaz de lhe responder eficazmente. Por outro lado, o sistema financeiro da Segurança Social está em grande parte dos países em profunda crise financeira em resultado do crescimento enorme de encargos decorrentes quer do envelhecimento da população, quer do desemprego crescente e persistente. É neste contexto de crise, possivelmente de transição para um outro modelo de organização social, que surgem novas formas de Economia Social e Solidária, como vias alternativas de procura de solução para o problema do desemprego e da exclusão social, entre outras.

Desta maneira, o Sistema de Segurança Social, para ser viável ou aplica medidas para obstruir de forma rigorosa o desequilíbrio entre receitas e despesas da Segurança Social, com o objectivo de aumentar as receitas e diminuir as despesas tornando o sistema viável financeiramente e/ou adiando a sua anunciada inviabilidade financeira, ou em contrapartida, estabelece novas formas de relacionamento com as IPSS, procurando estabelecer uma política mais eficiente que conduza do ponto de vista financeiro a maiores resultados na cobertura social que continuará a prestar à generalidade da população em Portugal.

Neste sentido, a justificação para este estudo, decorre da necessidade de se estudarem os sistemas de financiamento das IPSS que existem, qual o peso do financiamento público nas organizações não lucrativas, em particular nas IPSS, qual o peso do financiamento privado e do voluntariado e qual o peso do auto-financiamento decorrente da actividade dessas organizações não lucrativas, com o objectivo de contribuir para a análise de qual o impacto do apoio do Estado nestas organizações para posterior avaliação futura da possibilidade de implementação de medidas que proporcionem a atenuação dos crescentes problemas financeiros que o Estado Providência atravessa e para a manutenção do apoio às IPSS no sentido de estas continuarem a funcionar em pleno, diminuindo as suas dificuldades e procurando novas soluções para a sua viabilidade económica e financeira.

Daqui decorre a justificação para o estudo e análise dos Sistemas de Financiamento das IPSS e a sua relação com o Estado Providência, na perspectiva de alteração desse financiamento, devido aos problemas financeiros do Sistema de Segurança Social e à

incapacidade do mesmo na resposta eficaz aos problemas sociais que existem no nosso País e que carecem de resolução, que é possível com o reforço dos poderes das organizações não lucrativas (delegação de funções sociais e reforço do financiamento entre outros apoios), com o objectivo de alteração do actual quadro de exclusão social, implicando uma maior eficiência na afectação de recursos do Sistema de Segurança Social, colidindo dessa forma, com a tendência actual e futura de inviabilidade financeira do Sistema de Segurança Social em Portugal.

A relevância para a concretização deste estudo decorre dos seguintes aspectos:

1) Ao nível da relevância científica, tendo como prioridade a construção conceptual, com a intenção de conceber inovação e valor acrescentado a esta área da Economia. Com a análise dos sistemas de financiamentos das IPSS e a sua relação com o Estado Providência, põem-se em evidência as questões que, na actualidade, se colocam de forma explícita ou implícita em torno da Economia Social e da delimitação dos sectores, pois, a Economia Social pressupõe relações com o Estado e com a economia privada. Assim, o tema escolhido é pertinente e actual, na medida em que o seu quadro teórico vai incidir sobre os novos conceitos de Economia Social e Solidária e sobre o papel do Estado nos sistemas económicos e solidários do século XXI (no âmbito, por exemplo, de uma Sociedade Providência e de um Estado Parceiro), ou seja nas renovações paradigmáticas por que está a passar a Teoria Económica a propósito desses temas. Também, porque a sua abordagem se pretende (pelo menos) pluridisciplinar, cruzando necessariamente, nestes domínios, contribuições da Ciência Económica, da Sociologia, da Ciência Política e da Gestão. Por fim, outra contribuição relevante será a de proporcionar melhores condições para a continuação dos necessários trabalhos científicos a elaborar futuramente por investigadores interessados neste tema no sentido da prossecução do fim da Pobreza e Exclusão social em Portugal.

2) Ao nível da relevância social, no sentido de obstar aos problemas sociais cada vez mais latentes e visíveis na sociedade actual, devido a condicionalismos de ordem demográfica, social e económica. Isto porque, o tema da tese incide directamente nas questões do bem-estar das sociedades contemporâneas, pretendendo contribuir para melhorar as respostas aos desafios actuais da coesão social na sociedade portuguesa, através do papel das IPSS, nomeadamente junto de populações desfavorecidas (em situação ou em risco de pobreza e exclusão social).

3) Ao nível da relevância política, visto que, vai abordar a acção e o financiamento das IPSS e a sua relação com o Estado, podendo deixar sugestões ou abrir pistas úteis para as

políticas sociais e o seu financiamento, para os modelos futuros de Segurança Social em articulação com aquelas e para a reformulação do papel do Estado na sociedade portuguesa, nos seus aspectos estratégicos e práticos.

4) Ao nível pessoal, devido ao facto de ser presentemente um colaborador do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS), pelo que não me são indiferentes os problemas sociais que afectam o nosso País, que carecem de um contributo a todos os níveis para uma resolução rápida e eficiente. Integro profissionalmente o IGFSS desde 1999, onde trabalho em várias tarefas relacionadas com as áreas orçamental, financeira e contabilística, estando, por isso, bem posicionado para desenvolver o tema da tese e para obter a informação necessária para o efeito.

Pelo facto de o tema da tese ser coincidente com a minha actividade profissional, existiu a probabilidade de ocorrerem algumas dificuldades no distanciamento necessário para reflectir numa perspectiva independente sobre as várias questões que se colocaram durante o desenvolvimento da tese, tendo essas limitações sido ultrapassadas com o máximo rigor científico, anulando a hipótese de poderem surgir desvios aos resultados que se obtiveram durante a investigação.

Para a elaboração do trabalho, começou-se por colocar em evidência as seguintes perguntas de partida:

- 1) Quais os sistemas de financiamento das IPSS?
- 2) Qual a relação das IPSS com o Estado Providência em Portugal?

Isto porque, o objectivo da investigação é o estudo e caracterização dos sistemas de Financiamento das Instituições Particulares de Solidariedade Social em Portugal e a sua relação com o Estado Providência, com a finalidade de: verificar qual a importância e preponderância de cada sistema de financiamento na Economia Social e concretamente nas IPSS; análise do perfil do financiamento, a origem e o destino desse financiamento; quais as áreas ou valências onde os financiamentos são mais evidentes e quais as condições que devem mediar esses financiamentos. Como objectivos específicos, definiram-se os seguintes:

1) Caracterização dos sistemas de financiamento das IPSS e análise da percentagem de financiamento comunitário, público, privado, voluntário e de auto - financiamento decorrente da actividade das IPSS; perfil do financiamento, a origem e destino desse financiamento.

2) Análise da relação dos sistemas de financiamento com o Estado Providência e identificação do impacto e natureza do apoio do Estado Providência nas IPSS.

3) Avaliação futura da transferência de coberturas sociais para as IPSS, no sentido de apurar a possibilidade de delegação de coberturas sociais para as IPSS, com maior

probabilidade de obterem uma eficiência superior a nível social e a nível financeiro e reconhecimento de quais os sectores onde a transferência de coberturas sociais será mais evidente detectando as condições que devem mediar essa transferência.

Numa fase seguinte à explicitação do objectivo geral e dos objectivos específicos deste projecto de tese, surgem as hipóteses de investigação em que se pretendeu analisar a viabilidade da aplicação das mesmas.

Desta forma, temos as seguintes hipóteses de investigação:

1) Os sistemas de Financiamento das IPSS apresentam insuficiências no apoio à pobreza e à exclusão social em Portugal.

2) As IPSS estão muito dependentes do Estado Providência em relação aos sistemas de financiamento.

3) As funções sociais a transferir do Estado Providência para as IPSS com o objectivo de obtenção da sustentabilidade financeira futura do sistema de Segurança Social em Portugal, originará uma maior eficiência financeira e uma maior resposta face aos inúmeros problemas sociais existentes no nosso País.

Como é facilmente perceptível, o objecto empírico da pesquisa são as Instituições Particulares de Solidariedade Social que de acordo com o art.º 1º do Estatuto das IPSS, definem-se como: instituições constituídas sem finalidade lucrativa, por iniciativa de particulares, com o propósito de dar expressão organizada ao dever moral de solidariedade e de justiça entre os indivíduos e desde que não sejam administradas pelo Estado ou por um corpo autárquico, para prosseguir vários objectivos como o apoio a crianças e jovens, apoio à família, apoio à integração social e comunitária entre muito outros objectivos; mediante a concessão de bens e a prestação de serviços. O Estado reconhece e valoriza a acção desenvolvida pelas IPSS na prossecução dos objectivos da Segurança Social. O Estado exerce em relação às IPSS acção tutelar, que tem por objectivo promover a compatibilização dos seus fins e actividades com os do sistema de Segurança Social, garantindo o cumprimento da Lei e defendendo o interesse dos beneficiários.

As organizações sem fins lucrativos, são portanto, agrupamentos criados por iniciativa não Estatal e que operam com outros objectivos que não o lucro, tendendo a concentrar-se na produção de determinados serviços ou no desenvolvimento de iniciativas inscritas em áreas culturais, sociais, de investigação ou no âmbito da sociedade civil.

A metodologia de investigação partiu da análise sistemática e crítica de pressupostos, princípios e procedimentos lógicos que moldam a investigação de determinados problemas sociológicos. Situam-se aqui as questões relacionadas com a estratégia de pesquisa a adoptar

em referência e adequação a certos objectos de análise e em ordem à relação e integração dos resultados obtidos através do uso de técnicas.

A estratégia da metodologia de investigação a aplicar, consistiu em recolher e seleccionar na sua maioria, contribuições teóricas que incidam sobre o tema, os seus objectivos e as suas hipóteses de investigação, possibilitando atingir válidos conhecimentos com segurança, traçando o caminho a seguir, auxiliando nas decisões e detectando erros a evitar. Os Estudos de Caso aplicados a cada IPSS (Fundação AFID e Centro Social e Paroquial do Campo Grande) tiveram por base conceitos de referência (Economia Social e Solidária, Estado Social, Estado Providência, Sociedade Providência, Finanças Solidárias, Políticas Públicas, Cooperação, Desenvolvimento Local, Redes Sociais), dimensões de análise (componentes de financiamento público/privado e a despesa, percentagem de financiamento público, entre outras), indicadores (ex: evolução da estrutura das receitas e despesas) e fontes de informação (análise de documentos específicos, balancete, balanço. demonstração de resultados e opiniões de responsáveis pelas IPSS).

Para esta investigação aplicaram-se as seguintes técnicas: Análise documental e bibliográfica, Questionário, Entrevista pessoal, Análise Estatística dos dados de cada IPSS e dos dados gerais. As técnicas de análise documental e bibliográfica foram bastante importantes para a formulação do quadro teórico da tese, sendo que para os capítulos de enquadramento das IPSS se utilizaram para além da técnica de análise documental, as técnicas de questionário, entrevista pessoal e de análise estatística.

Posteriormente à obtenção dos dados com as respostas dadas pelas Instituições inquiridas, foi efectuada a análise estatística que pode ser decomposta em três grandes fases: 1) Recolha de dados; 2) Análise dos dados; 3) Estabelecimento de inferências acerca da população (com base na informação obtida nas IPSS).

Ao longo deste trabalho, tentou-se fazer um esforço significativo no sentido de se identificar com bastante rigor os sistemas de financiamento das Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) e a sua relação com o Estado Providência em Portugal.

Para isso, numa primeira fase, o estudo de investigação recaiu sobre uma das principais razões para a existência de IPSS no nosso país, ou seja, sobre a contextualização da pobreza e exclusão social nas suas várias vertentes.

Neste âmbito, no Capítulo n.º 1 – A Pobreza e a Exclusão Social – Contextualização, descreveu-se a génese, a evolução e os conceitos relacionados com a Pobreza e a Exclusão Social no Mundo e na Europa. Enunciaram-se as principais respostas sociais na sociedade

portuguesa até à instauração da 1ª República em Portugal, com o objectivo de contrariar os fenómenos da Pobreza e Exclusão Social no nosso país. Posteriormente, procurou-se apurar a responsabilidade do Estado na protecção social desde a 1ª República à implantação do Estado Providência até finais da década de 70 e os principais factores de mudança na sociedade portuguesa com as consequências e os desafios impostos pela Revolução de Abril de 1974 e pela integração de Portugal na CEE em 1986, efectuando-se pesquisas sobre a evolução da Pobreza e da Exclusão Social e sobre as respostas sociais do Estado Social em Portugal.

Por se tratar de conceitos de enquadramento e referência das IPSS, entendeu-se no Capítulo n.º 2 (A Economia Social como resposta aos problemas sociais – caracterização geral e enquadramento), aprofundar e divulgar de forma consistente a Economia Social e Solidária, como sendo um ramo fundamental da Economia, no sentido de propor opções sobre os seus critérios de referência teórica e de aplicação prática, por forma a contrariar as múltiplas questões e problemas que atingem a generalidade dos países em todo o mundo, de uma forma muito preocupante em várias áreas.

Para se compreender melhor a Economia Social e Solidária, colocou-se ainda em ênfase ao longo do Capítulo n.º 2, a evolução histórica da Economia Social e Solidária desde a sua génese, passando pelo seu desenvolvimento até chegar ao estado actual, colocando-se posteriormente em destaque, os principais conceitos teóricos e as especificidades da Economia Social e Solidária, as alterações que sofreram sobretudo durante o século XX e princípio do século XXI, as diferenças que apresentam relacionadas com o contexto ou lugar sócio - histórico onde apareceram e onde se foram desenvolvendo e ainda, a explanação das teorias explicativas das IPSS (a teoria dos bens públicos, a teoria da confiança, a teoria dos stakeholders, teoria da heterogeneidade) e de outras teorias complementares, salientando-se o contributo e o papel de cada uma das teorias para o estudo das instituições do sector sem fins lucrativos e o impacto que têm para as IPSS, por serem as IPSS, objecto primordial desta tese.

Evidenciou-se também a problemática da Terceira Via, a sua orientação ideológica, a incerteza que produz nas respostas que preconiza face aos actuais desafios sociais, e a Sustentabilidade das Organizações sem Fins Lucrativos (OSFL), a sua importância para o futuro das instituições no sentido de prestarem melhores serviços e soluções a quem deles necessita, em diversas áreas.

Numa terceira parte, a prioridade foi realizar uma análise às IPSS, devido a estas organizações integrarem a Economia Social e Solidária e de terem uma acção de elevada

importância para o desenvolvimento da generalidade das actividades do Estado Social em Portugal.

Por isso e por serem parte integrante do tema da tese, mencionaram-se os principais factos históricos e jurídicos que surgiram desde a criação das Instituições Particulares de Assistência até à constituição das IPSS no nosso país, enumeraram-se as características gerais das IPSS desde o Estatuto aprovado pelo Decreto-Lei n.º519/G2/79 até à provável entrada em vigor do novo Estatuto das IPSS, com a perspectiva de adaptarem as IPSS às grandes transformações e novos desafios que se conjecturam para um futuro próximo; abordaram-se as significativas alterações no Estado Providência e as consequências que terão nas IPSS, tornando o papel das IPSS cada vez mais decisivo para a resolução de vários problemas de cariz social que todos os dias surgem, face à grave crise económica e financeira que Portugal atravessa e face à cobertura insuficiente que o Estado Providência fornece devido às profundas mudanças de que tem sido alvo no últimos anos; e por último, colocou-se em evidência na cooperação que se estabelece entre as IPSS e o Estado Providência, as formas de cooperação que se produzem entre os serviços oficiais e as IPSS, as normas reguladoras dos acordos de cooperação, as várias funções exercidas pelo Estado no âmbito da sua acção tutelar, entre outros aspectos fundamentais no actual panorama de cooperação institucional.

No Capítulo n.º 4, foram mencionados alguns estudos que abordam e ajudam a compreender algumas problemáticas de natureza financeira que atingem os sistemas de financiamento das IPSS em Portugal, colocando-se em destaque dois grandes grupos de estratégias para a resolução de problemas nas IPSS, um mais relacionado com a própria organização interna das IPSS e o outro sobre a hipótese de se gerarem novas soluções de financiamento face às actuais fontes de financiamento. Nesta quarta parte, efectuou-se ainda o enquadramento legal para o financiamento e a cooperação entre o Estado Providência e as IPSS e a desagregação do Sistema de Acção Social por grupos de despesa (Acordos de Cooperação, Estabelecimentos Integrados, Subsídios a IPSS, Outras Prestações Sociais, Programas, Projectos, Transferências (Educação, CPL, Outras), Despesas de Administração e PIDDAC), introduzindo-se um apoio para os estudos de caso que foram tratados no capítulo seguinte.

Por fim, no Capítulo n.º 5 – Estudos de Caso, realizaram-se dois estudos de caso a Instituições Particulares de Solidariedade Social, tendo sido definidas as perguntas de partida, os objectivos, as hipóteses de investigação, a metodologia de investigação e as técnicas a adoptar para introduzir nas IPSS, no sentido de obter respostas concretas e objectivas sobre o

pretendido em todas as suas vertentes. Verificou-se que a aplicação do quadro teórico foi extremamente útil para descodificar a realidade das IPSS em Portugal.

Constatou-se a concretização das respostas às perguntas de partida, os objectivos foram atingidos e as hipóteses de investigação foram aplicadas com bastante sucesso porque se confirmaram, ou seja, os sistemas de financiamento apresentam insuficiências em relação à missão que as IPSS tem vindo a assumir, as IPSS estão muito dependentes das contribuições do Estado no que se refere ao seu financiamento e deve ser realizada uma avaliação futura das transferências de coberturas sociais para as IPSS no sentido de obter uma maior eficiência a nível social e a nível financeiro.

Capítulo 1 – A Pobreza, a Exclusão Social e as Respostas Sociais em Portugal – contextualização

Introdução

O Capítulo n.º 1 – A Pobreza, a Exclusão Social e as Respostas Sociais em Portugal– Contextualização, descreve a génese, a evolução e os conceitos relacionados com a Pobreza e a Exclusão Social no Mundo e na Europa, efectuando-se de seguida um resumo cronológico das principais respostas sociais na sociedade portuguesa até á instauração da 1ª República em Portugal com o objectivo de obstaculizar os fenómenos da Pobreza e Exclusão Social no nosso país e uma breve reflexão sobre o conceito de Estado Providência. Posteriormente, procuro apurar a responsabilidade do Estado na protecção social desde a 1ª República à implantação do Estado Providência até finais da década de 70 e os principais factores de mudança na sociedade portuguesa com as consequências e os desafios impostos pela Revolução de Abril de 1974 e pela integração de Portugal na CEE em 1986.

Por fim, com base nas transformações sociais que ocorreram como consequência natural dos processos de descolonização e democratização permitidos pela Revolução de 25 de Abril de 1974 e devido á adesão de Portugal à CEE, efectuaram-se pesquisas sobre a evolução da Pobreza e da Exclusão Social e sobre as respostas sociais do Estado Providência em Portugal.

Actualmente, o problema da Pobreza e da Exclusão Social é extremamente grave e de difícil resolução, face à conjuntura económica e social e à previsível incapacidade futura do Estado Providência para reduzir de forma significativa, por si só, os problemas relacionados com a sua viabilidade económica e financeira.

A relação entre o Estado Providência e as IPSS, é estabelecida principalmente através de acordos de cooperação por intermédio da provisão de um conjunto mais ou menos extenso de ajudas sociais aos seus cidadãos. Nos últimos anos, o apoio do Estado tem estagnado e prevê-se que possa vir a ser muito inferior a curto/médio prazo, tornando-se cada vez mais importante a acção da Sociedade Providência (famílias, grupos sociais, comunidades territoriais, IPSS e outras organizações) para complementar ou substituir o Estado Providência na cobertura acentuada e quase exclusiva em algumas áreas sociais, que vinha a desenvolver desde o final do século XX.

Desta forma, assume-se como fundamental o estudo da Pobreza e da Exclusão Social, tendo não só em conta o tema da tese, mas também porque a sua evolução está em vários aspectos, intimamente ligada a crises económicas e sociais e à alternância que tem existido ao longo de décadas entre uma acentuada proeminência do Estado Providência face à Sociedade Providência e vice-versa.

Neste momento, com a crise económica e financeira e as recentes reformas que ocorreram no Estado Providência, o índice de Pobreza e a Exclusão Social tenderão a aumentar, sendo a Sociedade Providência convocada por via sobretudo das IPSS e de outras organizações que integram a Economia Social e Solidária, para (re) assumir o protagonismo que pertencia ao Estado Providência em muitas funções sociais que estão a ser alienadas (Sociedade Providência pós-moderna) e que tinham sido sobretudo conquistadas a partir da Revolução de Abril de 1974, tentando por todos os meios, colmatar o alheamento crescente do Estado que poderia gerar um nível insuportável de Pobreza e Exclusão Social em Portugal.

Como a partir dessa altura, existiram significativos avanços na obstrução à Pobreza e à Exclusão Social, tornou-se imprescindível a introdução de um capítulo sobre a Pobreza e a Exclusão Social, esperando-se que não haja a partir de agora, um retrocesso na ajuda aos mais carenciados da sociedade, devido à redução de apoios públicos e que a Sociedade Providência continue a implementar mecanismos no acesso a recursos como a habitação e o emprego, fomentando a sua capacidade de resposta no domínio dos cuidados à população dependente (crianças, idosos, deficientes, doentes mentais), sublinhando-se a diversidade da sua intervenção e a sua versatilidade no sentido de suprir necessidades sociais em áreas de actuação onde o Estado e o mercado são omissos ou deficitários, permitindo aceder a recursos que de outra forma, seriam inacessíveis à generalidade das pessoas.

1.1 – A Pobreza e a Exclusão Social no Mundo e na Europa – génese, evolução e conceitos

A Pobreza e a Exclusão Social constituem um flagelo para a Humanidade desde o seu início até à actualidade. Desde sempre, existiu pobreza e exclusão social, podendo – se afirmar que pobres e excluídos sempre existiram desde que os homens e as mulheres vivem de forma colectiva e quiseram dar um sentido à vida em comunidade.

Segundo Estivill (2003:5), o ostracismo em Atenas, a proscricção em Roma, as castas inferiores na Índia, as várias formas de escravatura, de exílio e desterro, de «guetização», de excomunhão, são manifestações históricas de pobreza e exclusão social com as quais cada sociedade tratou os indesejáveis, os não reconhecidos, os proscritos da terra.

A pobreza e a exclusão social manifestam-se em todo o mundo; segundo Sachs (2005:29), actualmente oito milhões de pessoas por todo o mundo morrem a cada ano porque são demasiado pobres para conseguirem sobreviver. A pobreza e a exclusão social não obstante todos os esforços desenvolvidos, não desapareceram da face da terra, apesar das revoluções do século XVIII e dos combates do século XIX e XX terem proporcionado a afirmação dos direitos civis, políticos e sociais, conduzindo a processos de descolonização e a uma sociedade mais igualitária, justa e menos pobre e excludente em todo o mundo.

Nestes séculos, o aparecimento de pobreza e exclusão social devido às péssimas condições de vida e de trabalho a que são submetidos os trabalhadores que vão entrando no mundo industrial e nas grandes cidades, constitui motivo de grande preocupação, no entanto, a incorporação no trabalho é ultimamente uma referência fundamental nos debates sobre a pobreza e a exclusão social em todo o mundo, e quem dele se vê excluído, engrossa as fileiras de maior privação.

Na parte final do séc. XIX, os riscos sociais acentuaram-se como consequência da Revolução Industrial, tendo surgido nessa altura o primeiro sistema de seguros sociais (Neves, 1996:237) conhecido, que teve a sua génese na legislação alemã adoptada pelo chanceler alemão Bismarck e que, em 1883, instituiu o seguro social obrigatório com o objectivo de controlar a contestação social existente na Alemanha dessa época. Este modelo introduzido por Bismarck deu origem à concepção laborista, sendo este modelo restrito ao mundo do trabalho e das relações laborais (Cabral, 2001:51). O modelo universalista, de origem posterior ao modelo laborista, é um modelo assente em princípios e técnicas diferentes do regime anterior dos seguros sociais pois, com o surgimento deste modelo o objectivo principal

já não era proteger parte da população contra a ocorrência de certos riscos sociais, mas sim de garantir a todo o cidadão um rendimento suficiente para a sua subsistência e da sua família (Cabral, 2001:53).

A extensão da cobertura e protecção de riscos sociais da Segurança Social a toda a população de um País, neste caso o Reino Unido, foi consagrada pelo Relatório Beveridge, tendo este sido publicado em 1942 atribuindo aos trabalhadores o direito a serviços e a benefícios sociais que contribuíram para a melhoria das suas condições de vida, surgindo nesta fase, o verdadeiro direito universal de todos os cidadãos à Segurança Social (Correia, 2004:20).

Iniciou – se, desta forma, um novo período em que o modelo keynesiano do chamado Estado do Bem – Estar cobrirá as principais necessidades e riscos da população dos estados centrais da Europa (Estivill, 2003:5). Nesta época, o crescimento económico foi caracterizado por recursos abundantes a baixo preço que os países industrializados obtinham em grande parte dos países em vias de desenvolvimento. Praticamente não existia desemprego e os baixos índices devem-se ao desemprego friccional e à reconversão de alguns sectores industriais. A grande maioria da população europeia tem assegurado elevados níveis de consumo, de bem-estar material com o seu trabalho, e fica protegida desde o nascimento até à morte por uma protecção que abrange a doença, os acidentes de trabalho, a velhice, o desemprego, a escola, entre outras protecções sociais. Verifica – se no mundo ocidental a quase inexistência de pobreza extrema onde através do mercado de trabalho, da segurança social e do funcionamento das instituições de socialização como a família, a escola, a saúde, encontramos a grande maioria da população integrada nos padrões dos Estados do Bem–Estar e na sociedade da opulência.

Nesta época, a pobreza era vista como uma ausência de riqueza, em que, o crescimento económico resolvia as consequentes privações, os países mais prósperos tinham índices baixos de pobreza, ao contrário dos países subdesenvolvidos. Tudo isto vai mudar, em 1968: os acontecimentos que ocorrem em vários países como a França, o México ou a Checoslováquia, são premonitórios de algumas alterações ideológicas e culturais, que vão incidir nas respostas às situações de pobreza e exclusão social.

No entanto, é a repentina subida dos preços do petróleo que condiciona a continuação deste ciclo positivo da economia, constituindo – se, de certa forma, esta nova fase com o reaparecimento e instalação de pobreza e exclusão social (Estivill, 2003:8).

A partir da década de 70, vários relatórios de organizações internacionais – Banco Mundial, OCDE, OIT, OMS, Comissão da União Europeia, Unicef, PNUD, entre outros –

constatam que os problemas de pobreza e exclusão social se têm agravado nos últimos anos, devido não só à persistência e agravamento de formas tradicionais, como também a novas manifestações e modalidades, para além do aumento crescente das desigualdades entre os países, entre as classes sociais e os indivíduos (BIT, 2003:10). Segundo Sachs (2005:66) a diferença entre os países ricos e os países pobres, tem vindo a agravar – se: é um fenómeno novo, um fosso crescente que se abriu durante o período de crescimento económico moderno.

Por exemplo, em 1820, a maior diferença entre ricos e pobres – especificamente entre a economia líder da época, o Reino Unido, e a região mais pobre do mundo, África – era de quatro para um em termos de rendimento per capita, enquanto em 1998, a diferença entre a economia mais rica, os Estados Unidos, e a região mais pobre, a África, tinha – se alargado para vinte vezes (Maddison,2001:33). No quadro infra, indica-se por país, a evolução do PIB per capita, segundo dados apresentados por Maddison para o período de 1820-1992, salientando – se o aumento progressivo das desigualdades entre países.

Quadro 1 – PIB per capita (a preços relativos em dólares EUA de 1990) dos países mais ricos e mais pobres para o período de 1820-1992

Mais Ricos			
1820	1890	1950	1992
Reino Unido 1756	Reino Unido 4593	Estados Unidos 9573	Estados Unidos 21558
Holanda 1561	Nova Zelândia 4320	Suíça 8939	Suíça 21036
Austrália 1528	Austrália 4299	Nova Zelândia 8495	Japão 19425
Áustria 1295	Estados Unidos 4096	Austrália 7218	Alemanha 19351
Bélgica 1291	Bélgica 3652	Canadá 7047	Dinamarca 18293
Mais Pobres			
1820	1890	1950	1992
Indonésia 614	Myanmar 647	Nigéria 547	Myanmar 748
Índia 531	Índia 625	Egipto 517	Bangladesh 720
Bangladesh 531	Bangladesh 581	Tanzânia 427	Tanzânia 601
Paquistão 531	Egipto 509	Myanmar 393	R. D. do Congo 352
China 523	Gana 462	Etiópia 277	Etiópia 300

Fonte: Maddison (1995:23-24)

Verifica – se no entanto que, de acordo com os referidos relatórios, os países mais ricos continuam a ter bastante pobreza e exclusão social, em consonância com os níveis de desigualdade social e rendimento entre classes e indivíduos e novas situações de pobreza e exclusão social que estão a surgir (crianças, desempregados de longa duração, reformados e pensionistas, famílias com monoparentalidade feminina, indivíduos com baixos níveis de escolarização e minorias étnicas), com uma expressão maior no aumento dos sem-abrigo

(característica típica das grandes cidades), além de que se agravam as situações de exclusão social mesmo sem pobreza evidente (crianças, jovens e idosos sem atenção familiar).

Segundo o relatório do BIT (2003:13), nos países mais pobres predominam as situações de escassez de recursos (associadas ao conceito de pobreza), os laços comunitários, assentes nas redes familiares e de vizinhança, mantêm – se activos, evitando uma exclusão social absoluta (na «proximidade»), enquanto nos países mais ricos, a escassez de recursos verifica – se mais em termos relativos, embora as situações de pobreza absoluta tenham aumentado nos últimos anos (sem abrigo) e as situações de exclusão social tenham vindo a agravar – se por quebra dos laços sociais, mesmo que os outros recursos não sejam escassos.

Na parte final do séc. XX, as novas condições de funcionamento do sistema económico, como por exemplo, o reforço da componente tecnológica da produção, a globalização da economia, a deslocalização dos estabelecimentos de produção para zonas do globo que oferecem mais vantagens competitivas, entre outros factores, criaram nas sociedades ocidentais um desemprego estrutural que vem excluindo da sociedade salarial um número crescente de cidadãos. Na verdade, a crise económica que surgiu na década de setenta fez cair as bases do modelo anterior. Já não é possível pensar em crescimento económico, com o pleno emprego que utiliza matérias-primas e energias abundantes e baratas. Os recursos encarecem e expande-se a consciência da escassez dos recursos naturais. A indústria de base deixa de ser considerada como o sector chave do desenvolvimento. As reconversões industriais, a deslocação fabril e a descentralização produtiva estão na ordem do dia, grandes grupos da classe operária industrial vêm-se afastados dos seus lugares de trabalho e dificilmente conseguem adaptar-se à introdução de novas tecnologias que, por outro lado, aumentam o peso do capital no produto final em detrimento do custo do trabalho. O mercado de trabalho transforma-se e expulsa os grupos mais fracos, que depois também sentem mais dificuldades na reintegração laboral. Ressurge o velho fantasma do desemprego, alcançando uma grande percentagem da população que pensava estar protegida e afastada de tais riscos.

Desta forma, independentemente da discussão sobre a legitimidade e viabilidade do Estado do Bem-Estar, os ataques que são lançados de diversas vertentes, mas encobertos principalmente pela onda neoliberal que está cada vez mais activa e profícua, traduzem-se em políticas e medidas que põem em causa algumas iniciativas destes Estados e, em especial, a protecção social pública. Estas limitações não atingem todos os países da mesma forma, mas realçam os efeitos perversos de algumas políticas sociais, as lacunas dos esquemas da Segurança Social por onde passam milhares de pessoas que ficam em situações ainda mais precárias e a necessidade de transformar o financiamento, os pagamentos dos serviços e das

prestações, evitando os défices públicos, encontrando mecanismos de sustentabilidade a longo prazo, modificando a relação entre o sector público e o privado e procurando novos caminhos de legitimação entre os cidadãos e os Estados. Em resumo, procurando uma articulação mais diversificada entre o Estado e a sociedade.

A sociedade também se ressentiu com estes processos e à desestabilização do assalariado juntam-se as transformações da unidade familiar, o isolamento de muitas pessoas, as crescentes dificuldades dos canais de socialização, o desmembramento dos laços e da organização social, especialmente evidentes nas grandes cidades dos países centrais da Europa, onde à maior diversificação e liberdade corresponde uma maior difusão dos riscos e uma menor coesão social. A queda do muro de Berlim trouxe grandes esperanças sobre o desaparecimento dos blocos e a criação de novas condições para um novo desenvolvimento económico, social e político. Mas os mais recentes e graves acontecimentos no início deste novo milénio marcam um salto qualitativo na problemática da exclusão. O extremar de posições por parte de certos governos, instituições e pessoas que adoptam políticas neoliberais, poderá colocar o resto da humanidade, perante maiores dificuldades e obstruções à tentativa gradual de eliminação da pobreza e exclusão social de muitas pessoas indefesas, devido a políticas económicas e sociais mais restritivas.

As novas tendências neoliberais geram actualmente maiores desafios que mobilizam o aparecimento de conferências e debates a nível nacional e internacional com o objectivo de equacionar novas estratégias e tácticas para a resolução necessária e urgente desses mesmos desafios.

Tudo isto levou a rever as palavras e os conceitos que tinham sido utilizados para denominar e explicar a pobreza e a exclusão social, abrindo um debate sobre os seus significados e a sua utilização para elaborar estratégias de intervenção. No seio deste contexto e deste debate abriu-se um caminho para a noção de exclusão social (Estivill, 2003:9). O debate é desta forma, importante, por isso, é fundamental tentar delimitar o seu significado e alcance, começando pelo termo pobreza.

O conceito de pobreza precedeu historicamente o conceito de exclusão social, na medida em que a expressão exclusão social referida às questões da pobreza surgiu na década de setenta com o objectivo de salientar que, apesar do crescimento do bem – estar nas sociedades modernas, permanecia um importante sector da população excluída dos benefícios desse progresso (Capucha, 2004:88). Os debates científicos em relação à problemática da pobreza e da exclusão social e à evolução quer dos problemas em discussão, quer das políticas que visam combatê – los, têm sido intensos e cresceram, não só entre os políticos e os

técnicos de intervenção nestas áreas como também entre os cientistas sociais que estudam estes domínios (Almeida, 1994:7). São conceitos distintos, no entanto, visam traduzir um conjunto de desvantagens sociais que muitas pessoas apresentam face a uma dada norma, definida em termos de satisfação de determinadas necessidades consideradas básicas, ou relativamente a um padrão social de bem – estar (BIT, 2003:15).

Para Pereirinha há uma distinção conceptual necessária para a apreensão do fenómeno, na medida em que o conceito de pobreza, analisado enquanto situação de escassez de recursos que um indivíduo, ou família, dispõem para satisfazer necessidades consideradas mínimas, acentua o aspecto distributivo do fenómeno (a forma como os recursos se encontram distribuídos entre os indivíduos e/ou famílias na sociedade), enquanto o conceito de exclusão social acentua os aspectos relacionais do fenómeno, quando encaramos este conceito enquanto situação de inadequada integração social (Pereirinha, 1992:170). Actualmente a pobreza não se resume à escassez de recursos materiais, pode atingir – se pela não participação em muitos domínios da sociedade, como a escolaridade, a idade, o apoio social e o de domínio de novas tecnologias, sendo neste contexto que o conceito de exclusão social tem vindo a ganhar relevância face ao conceito de pobreza, alcançando um significado mais abrangente que o próprio conceito de pobreza, consistindo fundamentalmente na desintegração social a diferentes níveis: económico, social, cultural, ambiental e político (BIT, 2003:18).

Segundo Estivill (2003:20), a pobreza e a exclusão social não são conceitos equivalentes, é possível existirem pobres sem estarem excluídos socialmente, por outro lado, nem todos os excluídos são pobres, embora todas as investigações e trabalhos mostrem que existe um vasto círculo onde coincidem pobres e excluídos, ou seja, a exclusão social está muito correlacionada com a pobreza, embora não se resuma a esta, pois há pobres que não são excluídos socialmente dos seus ambientes comunitários (principalmente no meio rural) e há excluídos (nos países ricos) que não são pobres do ponto de vista material (BIT, 2003:18).

A pobreza pode alcançar dois grupos de privações: a) A privação fisiológica; b) A privação social.

Começando pela privação fisiológica, esta pode assumir a abordagem das condições materiais da vida, em duas grandes áreas: I) A abordagem centrada no rendimento e no consumo; II) A abordagem centrada nas necessidades humanas básicas,

A abordagem centrada no rendimento e no consumo é a perspectiva mais tradicional, define de forma teórica uma linha de pobreza, em termos absolutos e relativos, segundo um determinado nível de rendimentos e/ou consumos, sendo pobres aqueles que estiverem abaixo

dessa linha previamente definida. Na pobreza relativa, o critério decisivo não é o da subsistência, mas o da desigualdade, são pobres em termos relativos, os indivíduos, famílias e grupos cujos recursos materiais, culturais e sociais são tão fracos que os excluem dos modos de vida aceitáveis na sociedade em que residem (Capucha, 2004:82), enquanto a pobreza absoluta, segundo Sen, é própria de situações de carência alimentar, desnutrição e dificuldades visíveis num diagnóstico de pobreza sem ter de verificar – se em primeiro lugar a imagem relativa. Assim, a abordagem da privação relativa é essencialmente incompleta como abordagem da pobreza e complementa (mas não consegue suplantar) a abordagem de privação absoluta (Sen, 1981:42). Para se avaliar a pobreza absoluta é costume utilizar – se, como parâmetro, o mínimo de calorias necessárias, o que se traduz nos produtos alimentares que contêm essas calorias, sendo este o processo que se utiliza nos Estados Unidos desde 1965 e que serve, calculado em preços, para identificar o valor mínimo de rendimentos, abaixo do qual se é considerado pobre. No entanto, tanto a lista e o tipo de produtos que se escolhem em função do consumo das famílias não pobres, colocam esta noção de pobreza absoluta num plano relativo. Além disso, as pessoas que não dispõem de um mínimo alimentar vital nos países desenvolvidos, vivem em condições que os impedem de morrer de fome, têm saúde, educação, segurança social, enquanto há países em que a noção de pobreza absoluta seria mais conveniente e aplicável, devido à população desses países não ter o mínimo de alimentação e não ter sequer protecção social, colocando em causa a própria sobrevivência dessas populações.

A abordagem centrada nas necessidades humanas básicas, direcciona – se para a identificação do nível de necessidades básicas, como as relativas à alimentação, vestuário, habitação, educação, água potável, saneamento básico, no sentido de prevenir doenças, deficiências na alimentação e outras, tendo sido desenvolvida sobretudo a partir dos anos 70 do século passado, permitindo abranger um maior número de necessidades básicas em comparação com a abordagem centrada no rendimento e no consumo.

Sen, na identificação dos pobres por um dado conjunto de necessidades básicas, distingue dois métodos alternativos: o método directo e o método do rendimento.

O método directo, consiste na verificação do conjunto de pessoas cujos cabazes de consumo real deixam algumas necessidades básicas por satisfazer, não envolvendo a utilização de qualquer noção de rendimento, e em particular a noção de um rendimento de limiar de pobreza, enquanto, o método do rendimento começa – se a aplicar com o cálculo do rendimento mínimo a que são satisfeitas todas as necessidades básicas previamente especificadas e posteriormente identifica os pobres cujos rendimentos reais estão abaixo do

limiar de pobreza (Sen, 1981:47). Neste âmbito, o método directo é mais fidedigno do que o método do rendimento para identificação dos pobres, porque o método directo não se baseia em pressupostos de comportamento de consumo que podem ou não ser exactos. Poderia argumentar – se que só na ausência de informação directa relativamente à satisfação das necessidades especificadas poderia defender – se a intermediação do rendimento, pelo que o método do rendimento é, na melhor das hipóteses, um segundo melhor. Nesta base, o método do rendimento pode, na verdade, ser considerado uma maneira de nos aproximarmos dos resultados do método directo.

Relativamente à privação social, coloca – se em ênfase a natureza social da pobreza, coloca-se muito próxima do conceito de exclusão social (BIT, 2003:16), concentrando – se neste grupo, três abordagens distintas: 1) A abordagem centrada no conceito de pobreza humana; 2) A abordagem centrada nas consequências ao nível da exclusão social; 3) A abordagem participativa

A abordagem centrada no conceito de pobreza humana foi desenvolvida com base nos relatórios do PNUD de 1996 e 1997 (BIT, 2003:16), tendo como referência os trabalhos do economista Amartya Sen (Prémio Nobel da Economia em 1998) que utiliza nos seus estudos os conceitos de capacidades (o que podemos fazer) e funções (o que fazemos) tendo nessa base, aplicado estes conceitos a estudos desenvolvidos na Índia, Etiópia, Bangladesh entre outros países e regiões do mundo. Nesta base, segundo Rein a visão da pobreza seria: *“Não deve permitir – se que as pessoas se tornem tão pobres que magoem a sociedade ou lhe sejam prejudiciais. Não é tanto a miséria e a situação dos pobres, mas o desconforto e o custo para a comunidade que é crucial nesta visão de pobreza. Temos um problema de pobreza na medida em que o baixo rendimento cria problemas aos que não são pobres”* (Rein, 1971:46). Neste âmbito, viver na pobreza pode ser triste, mas magoar ou ser prejudicial à sociedade, criando problemas aos que não são pobres, é ao que parece a verdadeira tragédia.

Descreve – se nesta citação de Rein, os três conceitos gerais de pobreza, a saber, a subsistência, a desigualdade e a externalidade, sendo esta última, a mais desenvolvida na citação.

A abordagem centrada nas consequências ao nível da exclusão social baseia – se sobretudo nas propostas de Peter Townsend (1979:337), propostas essas que transmitem que a pobreza deve ser referida como a não disponibilidade de recursos para fazer face às condições de vida necessárias e essenciais para uma participação condigna na sociedade a que se pertence. Para Peter Townsend, a análise da pobreza pode ser feita em termos de exclusão do modo de vida dominante (alimentação, vestuário, conforto de casa, condições de trabalho,

saúde, educação, tempos livres, etc...). Em seu entender, nesta perspectiva, “compreender e explicar a pobreza é também compreender e explicar a riqueza” (Townsend, 1979:337). Daqui resulta o carácter multidimensional e dinâmico que o conceito de pobreza apresenta actualmente, salientando – se neste âmbito, a sua associação à discussão dos conceitos de cidadania e de integração social (BIT, 2003:17).

Por último, a abordagem participativa, na qual a referência mais importante é participação activa dos próprios pobres, a pobreza deste ponto de vista, começa pela não participação dos pobres, assume-se de forma intrínseca, a falta de dignidade, de auto-estima, de segurança e de justiça, que impedem a participação dos pobres em determinados contextos da vida, muito para além do acesso à saúde, à educação, ao trabalho e ao respectivo salário/rendimento obtido.

Em conclusão, o conceito de pobreza tem vindo a estender – se, centrando-se cada vez mais numa ausência permanente de recursos, em que estes assumem uma perspectiva multidimensional, incluindo os de natureza económica, social, política, cultural e até ambiental.

1.2 – Pobreza e Exclusão Social e principais respostas em termos históricos na sociedade portuguesa até à instauração da 1ª República em 1910

A pobreza e a exclusão social em Portugal, constituíram desde a fundação da nacionalidade, um problema de difícil resolução. Desde sempre, existiu pobreza e exclusão social em Portugal.

Encontramos desde o início da nacionalidade, para além dos gestos individuais de “auxílio aos pobres”, instituições impulsionadas pela inspiração do “espírito da caridade cristã”, destinadas quer a remediar situações de carência económica, quer a promover a salvação da própria alma. São instituições criadas por ordens religiosas e militares, conselhos, confrarias de mesteres, reis e rainhas ou simples particulares, instituições dispersas, muitas vezes sem estatutos, vivendo de esmolas, doações ou legados (MTS, 1999:3.3). A partir do fim do século XII, surgem as confrarias que ostentam a existência de alguns estatutos, sempre no âmbito da defesa dos mais pobres e desfavorecidos.

No final do século XV, começam a surgir devido à expansão marítima, novas necessidades sociais, aumentando os tipos de desamparados: órfãos, viúvas, “mulheres desencaminhadas”, “enjeitados” entre outros. São criados grandes hospitais, no reinado de D. João II, resultantes da fusão dos pequenos hospitais, com autorização do Papa, um exemplo, é o Hospital de Todos os Santos, cuja construção se iniciou em 1491, resultante da fusão de 43 hospitais existentes no termo da cidade, assegurando ainda, a recolha de crianças abandonadas.

No início do século XVI, surgem as Misericórdias que integraram as anteriores confrarias, mercearias, gafarias e hospitais e que se expandiram não só por todo o país, mas também pelas diferentes possessões portuguesas (MTS, 1999:3.5). As Misericórdias constituíram uma manifestação organizada de solidariedade que transcende as preocupações com a sobrevivência dos mais necessitados. A morte, por exemplo, tem um lugar central nas actividades da Misericórdia, afirmado na importância concedida à celebração das missas pelos defuntos e ao acompanhamento até dos enterros pelos irmãos da confraria. Procurando sobretudo canalizar os seus esforços de assistência para os mais pobres, a Misericórdia é, nesta época, por excelência, uma instituição garante do equilíbrio e da ordem social. A expansão das Misericórdias prosseguiu no século XVII, assim como o alargamento das suas funções, incorporando hospitais locais e velhas instituições, vindo a assumir a administração da maior parte dos hospitais do país (Mattoso, 1992:192).

O Intendente – Geral Pina Manique considerava dever do Estado “amparar os pobres”, incluindo “os expostos, os órfãos, as viúvas, os inválidos pelas moléstias e pela idade, e os desgraçados por alguma perda ou ruína” (Serrão, 1990:443), estimando que cerca de 70% a 80% da população portuguesa era pobre, desprovida de qualquer assistência pública ou privada; foi ele o inspirador da fundação, por D. Maria I, em 1780, da Casa Pia de Lisboa, que se foi construindo com várias dependências: “salas de ensino, recolhimentos para velhos e mendigos, casas para órfãos e expostos, de mulheres prostitutas, teares para recuperação, oficinas de artesanato”.

No entanto, Pina Manique, encarado ora como símbolo da repressão das novas ideias, ora como homem zeloso da ordem pública e da defesa dos costumes, ficou também conhecido pelas medidas de repressão dirigidas aos “mendigos e vagabundos”, nomeadamente os editais pelos quais determinou que abandonassem a cidade e o termo de Lisboa (MTS, 1999:3.6).

Em Portugal, a partir do século XIX, desenvolveu – se uma nova classe social, o operariado, o qual, quando envelhecia e/ou não tinha capacidade para trabalhar, ficando em risco a sua fonte de rendimento e a sua sobrevivência, e não tendo, muitas vezes, suporte familiar e redes de vizinhança, consequência do êxodo urbano motivado pela industrialização, tinha de recorrer à caridade, pois não existiam sistemas de segurança social como actualmente. Desta forma, as pessoas que não tinham trabalho nem eram proprietários, caíam inelutavelmente na pobreza e viviam numa incapacidade permanente de prover às necessidades vitais.

No século XIX, as diferentes concepções e ideologias que se confrontam ao longo deste século tiveram implicações directas nas opções sobre a organização da assistência – assistência pública ou particular, sobre o papel da Igreja, das congregações religiosas, das confrarias e irmandades, existindo polémicas sobre a caridade, a repressão da mendicidade, a situação dos “expostos” e dos presos, entre outras situações. Com o advento do regime constitucional, a assistência tornou – se, em grande medida, tarefa do Estado, coexistindo com a permanência de muitas modalidades tradicionais a cargo da Igreja e de muitos indivíduos particulares ou das misericórdias e outras irmandades ou confrarias, que os governos se esforçavam por controlar, coexistindo também com novas formas de entreatajuda, como a das associações mutualistas de trabalhadores, as quais encontravam no Estado protecção e incentivo (Mattoso, 1992:501).

No âmbito da assistência pública, D. Maria II, por decreto de 1835, criou o Conselho de Beneficência tendo por missão aperfeiçoar a assistência e que se traduziu num programa de extinção da mendicidade em todas as províncias (o primeiro foi criado em Lisboa em 1836).

Em meados do século XIX, ao nível das condições de vida, a maioria vivia em péssimas condições, quer em relação à área de residência, quer ao nível de salubridade e da falta de condições de habitabilidade. Muitas das pessoas migravam para os centros urbanos à procura de melhores condições de vida, no entanto, não perdiam o contacto e a ligação com o meio rural, aliavam o dinheiro da indústria à segurança da terra.

Nesta época, a percentagem de pobres em Portugal era superior a metade da população, assistindo – se à progressão do número de associações de socorros mútuos, especialmente depois de 1870 (em 1889 seriam cerca de 400).

As primeiras reformas foram criadas pelo Estado para os operários do arsenal da Marinha e dataram de 1870. Em 1886, foram alargadas para todos os operários dos estabelecimentos fabris de Estado, de forma a colmatar a injustiça de ser abrangido só um grupo de trabalhadores do Estado, passando a existir diferentes tipos de reformas e que variavam com o pagamento das cotas que eram calculadas em função da idade dos beneficiários. As empresas criaram caixas de reforma a partir de 1887, tendo sido a primeira, a Caixa de Reformas e Pensões da Companhia Real dos Caminhos-de-Ferro Portugueses. No ano de 1896, foi criada uma Caixa de Aposentações dos Trabalhadores Assalariados, administrada pela Caixa Geral de Depósitos e Instituições de Previdência, mas esta Caixa de Aposentações nunca chegou a funcionar. Foi aprovada em 1907 uma nova medida legal, criando uma Caixa Nacional de Aposentações para as classes operárias e trabalhadoras, a qual, devido aos acontecimentos políticos, mais uma vez não funcionou. Nestes primeiros anos do século XX, é preciso ter em conta que, na perspectiva do Estado Liberal, cabia exclusivamente a cada indivíduo a responsabilidade de se precaver contra os diferentes riscos que poderia correr, o trabalho, a economia, a previdência e a independência eram as palavras de ordem do discurso económico liberal.

Paralelamente, até 1910, verifica – se o decréscimo acentuado do número de confrarias e irmandades, devido sobretudo ao progresso das ideias laicizantes e das formas de associação civil, ao desinteresse dos confrades e a querelas internas de índole pessoal ou de natureza política (Mattoso, 1992:541).

1.3 – Breve reflexão sobre o conceito de Estado Providência

Face a sistemáticas desigualdades sociais e a fenómenos relacionados com a Pobreza e a Exclusão Social, houve a necessidade de encontrar respostas sociais para tentar minimizar os diversos problemas sociais que surgem constantemente na generalidade das populações.

O Estado Providência manifestou-se, assim, como o garante dos riscos sociais passíveis de atingirem os indivíduos e os grupos, proporcionando-lhes as necessárias respostas sociais ao longo da história. Assume-se, ao mesmo tempo, como a entidade que introduz o carácter de obrigatoriedade da adesão contributiva ao sistema, ou seja, a lógica da responsabilização colectiva relativamente aos percursos individuais. Mesmo aqueles que são contribuintes líquidos do sistema, sabem que a qualquer momento e em qualquer infortúnio, podem recorrer aos benefícios e aos serviços públicos.

Assegura-se, desta forma, um mecanismo de compensação e redistribuição que permite compensar vulnerabilidades e desigualdades, ao mesmo tempo, que é possível a garantia dos direitos básicos dos indivíduos e dos grupos, não numa lógica de igualdade, mas num pressuposto de equidade e de justiça social.

O século XX representou uma efectiva preocupação com os indivíduos e os grupos fragilizados da sociedade, sobretudo na Europa Ocidental, onde a protecção social mais se desenvolveu. O relatório de Beveridge e os contributos de Keynes foram os impulsionadores de um Estado compensador e interventor, mas também, de um Estado promotor de uma certa paz social, de níveis ora mais ora menos acentuados de controlo social.

Ao contrário dos argumentos liberais, o Estado acentuava a sua intervenção na defesa da cidadania e da própria democracia, conferindo condições mínimas para a participação social daqueles a quem o mercado rejeitava. É assim que, para muitos autores, como Esping-Andersen e W. Korpi, o Estado Providência surge como um produto de processos de ajustamento económico e da situação de diferentes classes sociais em contexto sócio-económico capitalista, assumindo-se, como um mecanismo de “Welfare Capitalism” (Esping-Andersen; 1990).

Se clarificarmos o conceito de Estado Providência, verificamos que este se caracteriza por um conjunto de traços que são comuns nos vários países da União Europeia como, por exemplo, o facto de se constituírem como Estados de direito, com democracias parlamentares. Ou seja, é um tipo de organização política e económica que coloca o Estado como agente da promoção (protector e defensor) social, devendo ser por isso, o agente regulamentador de toda

a vida e saúde social, com o objectivo de garantir serviços públicos e protecção social a toda a população.

Ao debater o conceito de Estado Providência nas sociedades contemporâneas, Juan Mozzicafreddo afirma que a dimensão estrutural que o constitui, "... assenta, por um lado, num conjunto de normas que implicitamente estabelecem um modelo contratual de acção e, por outro lado, na consolidação da institucionalização das funções de regulação, na área social, económica e política..." (Mozzicafreddo, 1994:28). Neste âmbito, tem-se como meta, conciliar o subsistema económico com o subsistema social, sendo a sustentação deste processo assente em pactos sociais que promovem a regulação das negociações entre os representantes dos interesses económicos e sociais. Segundo Boaventura Sousa Santos, assiste-se a um compromisso ou a um pacto teorizado no plano económico por Keynes, entre o Estado, o capital e o trabalho, nos termos do qual, os capitalistas renunciam a parte da sua autonomia e dos seus lucros e os trabalhadores a parte das suas reivindicações, com o objectivo de obter paz social e a acumulação de capital para a posterior distribuição em direitos sociais, através das políticas sociais (Santos, 1990:194). Desta forma, tenta-se assegurar a melhor coexistência entre o mercado capitalista e as várias políticas públicas, nomeadamente as políticas sociais.

Apesar de o habitualmente designado modelo social europeu apresentar este rol de características comuns, não podemos falar, no entanto, de um modelo social europeu unificado. Isto porque, existem diferentes configurações do Estado Providência. Esping-Andersen publicou, em 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Nesta obra, este autor baseou-se na trilogia Estado-mercado-família para explicar o papel de cada uma destas instituições na distribuição de recursos. Neste sentido, pode chamar-se a atenção para o facto de determinados bens e serviços que antes se adquiriam no mercado passarem, a dada altura, a ser assegurados aos indivíduos pelo Estado (é o caso, em alguns países, do acesso a determinados níveis do sistema de educação). Nestes casos, verifica-se a passagem para um sistema desmercadorizado. Numa forma totalmente oposta, a mercadorização implica que tem melhores serviços quem tem maior poder económico. O processo de intervenção do Estado assenta, assim, num princípio que visa garantir redistribuição e maiores níveis de igualdade. Esping-Andersen refere ainda que nos países onde a protecção social está essencialmente entregue à família, o Estado intervém apenas como substituto, a compensar falhas do papel que é atribuído àquela. Tendo por base a trilogia em que se baseia, este autor postula a existência dos modelos social-democrata (centrado no Estado), liberal (mercado) e conservador (família). Pelo facto de esta tipologia nunca ter sido consensual desde que foi

proposta, tem-se gerado um amplo debate em seu redor, para se designar, de forma aproximada, as diferentes configurações do modelo social europeu, onde outros autores se dedicaram a criticar, reconstruir ou desenvolver modelos teóricos com idêntico objectivo.

Entre esses autores, encontra-se Maurizio Ferrera que devido às especificidades do caso português, consideram a existência de um quarto modelo de “welfare state”, em que para além de Portugal inserem também a Itália, a Espanha e a Grécia, constituindo assim o “ modelo social do sul” (Ferrera in Portugal, 2005:3). Uma das principais diferenças relativas ao modelo de Esping-Andersen é a existência de quatro (e não três) modelos: o modelo escandinavo (que é também conhecido por modelo social-democrata), o modelo anglo-saxónico (liberal), o modelo continental e o modelo do Sul (Ferrera et al., 2000). Segundo Ferrera, este tem como principais características, um sistema “fragmentado e corporativista” o que leva a uma protecção social desigual, a existência de um Serviço Nacional de Saúde (SNS) que procura o carácter universalista, a combinação ente público e privado sem intervenção por parte do Estado e ainda a visão assistencialista do Estado (Ferrera in Portugal, 2005:3; Ferrera in Santos, Ferreira, 2002:192).

Se analisarmos o estudo de Ferrera, podemos concluir que o modelo social-democrata é característico dos países escandinavos. A Suécia e a Dinamarca são dois bons exemplos deste modelo, que se destaca pelos elevados níveis de emprego. O Estado investe fortemente na formação do mercado de trabalho. As despesas com a educação são as mais elevadas da Europa, mas estas políticas são encaradas como fundamentais no âmbito da economia da actualidade, que assenta no conhecimento intensivo. Ao mesmo tempo são desenvolvidas medidas activas de emprego, ou seja, os programas da Segurança Social têm sido reformados, de forma a desenvolver incentivos para os seus beneficiários, de modo a que estes sintam vantagem em encontrar ou preservar um posto de trabalho. Este modelo destaca-se também pela excelente qualidade dos serviços públicos e sistemas de protecção, existindo garantias mínimas de rendimento de grande importância no combate à Pobreza e à Exclusão Social. A par disso, este modelo é aquele que absorve mais impostos. O seu custo é elevado, mas os serviços prestados pelo Estado, para além de serem de grande qualidade, são também disponibilizados a todos os cidadãos (benefícios universais).

Em relação ao modelo de tendência liberal, este é característico, essencialmente, do Reino Unido (e, em menor grau, da Irlanda). Caracteriza-se, também, por elevados níveis de emprego. Mas aqui há que salientar o facto de existirem muitas pessoas que, apesar de trabalharem, não superam os níveis de Pobreza, porque está a aumentar o número de trabalhadores que auferem salários muito baixos e por se estar na presença de um Estado

mínimo. A cobertura da protecção social não é completamente universal. Ferrera refere que “... os cidadãos inactivos e os que possuem emprego mas auferem quantias abaixo de um determinado patamar não têm acesso aos benefícios do sistema de segurança social nacional” (Ferrera et al., 2000:42). Esses benefícios, para além de estarem disponíveis apenas para alguns, são muito mais modestos em relação aos dos países escandinavos. Este modelo permite manter o nível de tributação bastante baixo e possibilita que não existam problemas significativos no que respeita ao financiamento do Estado Providência. Contudo, em consequência de os níveis de protecção social serem baixos, tem-se assistido a um elevado grau de Pobreza e Exclusão Social, que se constitui como um fenómeno bastante presente e alargado. No fundo, basta pensar que a lógica de funcionamento do mercado é uma lógica geradora de desigualdades porque apenas o Estado tem capacidade de distribuir de forma alargada. À escala mundial, os Estados Unidos da América (EUA) são o exemplo mais claro deste tipo de modelo e pode dizer-se que o Reino Unido se tem vindo a aproximar deste paradigma, ainda que até aos anos 70 se encontrasse mais próximo do modelo social-democrata.

Relativamente ao modelo continental podem apresentar-se, como exemplos paradigmáticos, países como a França e a Alemanha. Neste caso, ainda que os mercados de trabalho sejam fortemente regulados e a protecção social seja forte, os níveis de emprego são baixos e não têm vindo a melhorar. Em função desta realidade, uma grande fatia da população com menores recursos tem vindo a desenvolver uma grande dependência em relação aos esquemas de protecção social, nomeadamente aos subsídios. Há que realçar que a cobertura da protecção social é muito inclusiva, embora não seja uniforme, como na Escandinávia. Os direitos sociais e o cálculo dos benefícios estão muito ligados à categoria sócio profissional e até à situação familiar de cada indivíduo. O certo é que as prestações pecuniárias são, na generalidade, muito generosas, expressando-se em benefícios de longa duração e tendo uma “... natureza essencialmente ‘passiva’ ou compensatória” (Ferrera et al., 2000:49). Esta situação de dependência tem vindo a criar, obviamente, graves problemas de financiamento do Estado, mantendo-se a carga fiscal, por isso, elevada. É de referir que essa grande carga fiscal, juntamente com o facto de a legislação laboral ser fortemente protectora dos trabalhadores, dificulta a expansão do emprego tanto no sector público como no privado.

Por último, o chamado modelo do Sul que, segundo Ferrera, não é mais que uma versão pobre do modelo continental, e que serve para designar o tipo de Estado Providência mais próximo de países como a Itália, Grécia, Espanha e Portugal. Com efeito, se compararmos estes países com os do modelo continental verificamos uma grande assimetria

entre os chamados insiders (indivíduos incluídos no mercado de emprego) e outsiders (indivíduos que se encontram excluídos do mercado de emprego). Enquanto os primeiros beneficiam de uma protecção social alargada, os segundos debatem-se com a ausência de sistemas de protecção (saliente-se que Portugal constitui uma excepção a esta realidade porque o Sistema de Segurança Social universal desenvolveu-se tardiamente e é uma rede de segurança relativamente incipiente). O acesso a serviços sociais é altamente deficitário. Muitas vezes esses serviços nem sequer se encontram disponíveis no mercado. Neste modelo há uma forte presença da família na prestação de serviços, pois encontramos, nestes países, uma sociedade civil fortemente assistencialista. A este propósito, também Esping-Andersen referiu que uma característica que define muito bem os sistemas de bem-estar social dos países do Sul é “... o seu forte familiarismo, ou seja, a ideia de que as famílias têm a maior quota-parte da responsabilidade pelo bem-estar social dos seus membros, quer em termos de partilha dos rendimentos quer em termos da necessidade da prestação de cuidados” (Esping-Andersen, 2000: 83). Mas obviamente, a família só redistribui capital entre os seus membros, não tem capacidade de realizar uma redistribuição alargada. Ferrera diz que a família funciona nestes países como uma Segurança Social, o que não acontece nos países europeus mais a norte, onde aquela não se constitui enquanto rede de ajuda (Ferrera et al., 2000).

Portugal possui características próprias que o afastam um pouco do modelo predominante nos países do Sul. De facto, Portugal distancia-se deste modelo porque apresenta melhores indicadores no que toca ao índice de participação feminina no mercado de trabalho. Destaca-se ainda por ser um país “... infraqualificado, com elevadas taxas de emprego barato...” (Capucha, 2004: 233), o que significa que a generalidade da mão-de-obra possui qualificações muito modestas, e a economia mantém-se competitiva em função dos baixos custos do processo produtivo, nomeadamente dos baixos salários.

Devido às divergências entre as várias realidades, concebidas dentro de um mesmo conceito, o de Estado Providência, origina-se também a existência de discordâncias entre vários autores, entre os quais Boaventura Sousa Santos, que coloca em causa a existência de um Estado Providência em Portugal, afirmando o contrário, encontram-se outros autores como Juan Mozzicafreddo e António Barreto. Segundo Boaventura Sousa Santos, o facto de Portugal não possuir um Estado Providência, está relacionado com as características comparativas que levaram há existência deste em outros países. De acordo com este autor, um Estado Providência “assenta na ideia de compatibilidade (e até complementaridade) entre crescimento económico e políticas sociais, entre acumulação e legitimação, ou mais amplamente, entre capitalismo e democracia” (Santos, 1990: 196), contudo Portugal não

“obedece” a estes pontos, a articulação entre democracia e capitalismo e a concertação entre capital e trabalho, ocorreram “já num contexto de “crise” internacional do Estado Providência” (Santos, Ferreira, 2002: 186); sendo que a tentativa de interdependência entre acumulação e legitimação também não ocorreu, na medida em que antes da revolução de 1974, era permitida a acumulação mas não existia legitimação democrática, após esta, legitimou-se o modelo político, mas em contrapartida a acumulação económica era fraca o que, também, não permitia elevados gastos em capital social. Também é de referir que em Portugal, o Estado Providência não resultou de processos democráticos e conquista social, isto é, de uma internalização, por parte da burocracia estatal, das despesas e serviços sociais como direito dos cidadãos, o que faz com que se veja os direitos sociais não como tal mas sim como uma benevolência estatal, neste ponto, Portugal está ainda longe do modelo europeu de burocracia social, em algumas áreas (Santos, Ferreira, 2002: 190). Do lado discordante, encontram-se Juan Mozzicafreddo e António Barreto que afirmam, que apesar de fraco e incipiente é indiscutível a existência de um Estado Providência em Portugal, na medida em que a menor visibilidade, analítica e política, das características do Estado Providência em Portugal não indica necessariamente a não existência desta forma política e social do Estado de direito (Mozzicafreddo, 1997:31). Na base das suas teorias estão argumentos como a existência política e administrativa do Estado Providência, o rápido desenvolvimento de políticas sociais e de compensação, a intervenção do Estado no mercado através da regulação económica e de políticas macroeconómicas e ainda a tentativa de diminuição das desigualdades sociais através da concertação entre parceiros sociais e económicos (Mozzicafreddo, 1997:32).

O nível de desenvolvimento destas questões deve ser analisado tendo em conta o contexto político e social português. A crise do Estado Providência poderá se chamar de tripla crise, uma vez que os factores para tal se situam em três elementos importantes, a crise financeira, a crise de legitimidade e a crise de eficiência. A crise financeira diz respeito à descontinuidade existente entre o crescimento económico e as despesas sociais, isto é “o Estado tende a fazer despesas acima dos seus recursos”; o facto de a questão das desigualdades continuar a existir de forma marcante e os privilégios serem dirigidos apenas para alguns sectores da população, faz com que ocorra a crise de legitimação e por último, a crise de eficiência em que o Estado não consegue efectuar o papel que lhe compete de regulador do pacto social, isto é, de manter em quantidade e qualidade os direitos sociais (Santos, 1990). Por outro lado Esping-Andersen, num estudo de 1998, indica outros três factores para a crise do Estado Providência, sendo eles “ o impacto da internacionalização económica... as

mudanças demográficas...as mudanças a nível da família, incluindo o novo papel económico das mulheres” (Santos, 1999:13-14).

Neste contexto, nos últimos anos, a natureza, as funções e os mecanismos de funcionamento do Estado Providência, têm vindo, tal como na maioria dos países ocidentais a ser discutidos. O envelhecimento geral das populações, o alargamento das despesas de saúde, o aparecimento de um desemprego quase crónico, o encarecimento das despesas de educação e as ameaças de esgotamento dos recursos financeiros dos sistemas de segurança social têm vindo a obrigar a um reexame dos critérios de organização e acesso. Paralelamente, as entidades privadas da banca e dos seguros têm detectado possibilidades reais de negócios no universo da segurança social, daí as suas pressões para que novos sistemas privados venham acrescentar-se aos regimes públicos ou mesmo substituí-los. Por outro lado, o igualitarismo e a universalização têm também sido objectos de polémica e discussão política: ao conferirem os mesmos direitos e os mesmos benefícios a pessoas e grupos sociais de recursos económicos muito diferentes, os dispositivos em vigor podem contrariar os propósitos redistributivos do sistema, além de que contribuem para o esgotamento financeiro e para as dificuldades em ocorrer às necessidades dos realmente mais fracos. Em resposta a estas questões, multiplicam-se as discussões e debates sobre as políticas de controlo dos gastos públicos com a segurança social, com a saúde e com a educação, entre outras áreas, efectuam-se diagnósticos sobre as dificuldades do Estado Providência, e procuraram-se de estratégias sustentáveis para a resolução dos problemas. Verifica-se que a evolução da conjuntura económica (pós-2008) está a acelerar o desmantelamento do Estado Providência. Os debates sobre o Estado Providência não são só de natureza financeira e orçamental. Há também uma discussão ideológica que já estava presente durante a elaboração do Livro Branco, que está fortemente correlacionada, com a “ofensiva neo-liberal” que se têm manifestado desde os anos 80 e acentuado nestes últimos anos, utilizando por vezes, a crise económica e financeira como justificação para todas as reformas que se pretendem implementar no sistema do Estado Providência.

1.4 – A responsabilidade do Estado na protecção social em Portugal – da 1ª República à implantação do Estado Providência até finais da década de 70

1.4.1. – A intervenção do Estado desde a 1ª República até ao 25 de Abril de 1974

Com a instauração da 1ª República e com a Constituição de 1911, consagrou-se o direito à assistência pública (art.3º, al.29), sendo a assistência reorganizada: surgiu a Direcção-Geral da Assistência e Provedoria Central de Assistência de Lisboa. Esta Direcção foi extinta em 1919 com a criação do Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios e de Previdência – Geral.

No pós-guerra, a realidade e a perspectiva sobre a pobreza ilustrava ainda uma certa singularidade de um país que, através do Estado Novo, se vinculava desde o início a uma ideia de autarcia. Porém, o regime ditatorial no nosso País, que durou cerca de trinta anos mais do que a maior parte das ditaduras na Europa Ocidental, deve também ser enquadrado nos movimentos, surgidos entre as duas guerras mundiais, de reacção nacionalista e autoritária que cobriram a Europa e tiveram a crise do sistema liberal e a “ameaça comunista” como contexto de fundo. O enquadramento do papel do Estado “forte”, não condicionado à “partidocracia” do parlamentarismo, dotado de autonomia e autoridade financeira, articulador e árbitro dos vários interesses e sectores dominantes, tinha sido, em finais dos anos 20 e durante a década de 30, a resposta reaccional aos efeitos combinados da crise económico-social de 1921, da política de revalorização do escudo de 1924/25 e, em certa medida, da depressão de 1929, assim como dos impasses políticos provocados pelos conflitos internos do republicanismo em associação ao seu pouco apego à prática democrática e à turbulência causada pelo anarquismo e anarco-sindicalismo na capital. O Estado Novo optou por uma via de nacionalismo económico que, no âmbito de uma configuração corporativa, se traduziu por uma orientação externa proteccionista, pela preferência colonial no comércio e por uma política de desenvolvimento industrial em autarcia económica com base na substituição de importações e no papel activo do Estado. A doutrina económica incentivada e desenvolvida pelo Estado Novo pode ser caracterizada pela tentativa de regular a economia capitalista em bases corporativas e não em bases de concorrência de mercado. Aos “consensos” inter-corporações, impostos paternalisticamente pelo Estado, cabia fixar os preços de modo a diminuir os custos e a “corrigir” os efeitos tidos como nefastos do modelo principal da economia em que se apostava – o capitalismo. Este projecto “capitalista-corporativo” seria

capaz de um desenvolvimento sem rupturas, isto é, de harmonia entre interesses potencialmente diferentes, entre a metrópole imperial e as colónias e entre os trabalhadores e os capitalistas. Para a historiografia contemporânea do País, o hiato entre o tipo de desenvolvimento dos principais países da Europa Ocidental e Portugal não pode ser explicado, pelo menos, apenas com base na correlação entre o ideário autárcico do salazarismo e a ausência de industrialização como motor do crescimento económico (Brito, 1987; 1989).

O País reagiu à conjuntura marcada pela passagem da década de 20 para a de 30 com o mesmo tipo de política (o nacionalismo económico) que a maioria dos outros países próximos; apesar da posição neutral da Segunda Guerra Mundial, as orientações económicas da década de 40 inseriram-se também numa economia de guerra de resposta aos efeitos da guerra económica, as quais ajudaram a erguer certas possibilidades importantes para uma política de industrialização. A partir dos anos 60 verificou-se um processo de consolidação da industrialização e do tipo moderno de crescimento económico – urbanização, especialização produtiva e aumento do peso dos serviços.

No entanto, parece ser também relativamente seguro que Portugal prolongou o nacionalismo económico mais do que os outros países – em grande medida devido e através de um projecto colonial que não foi afectado durante as guerras e no imediato pós Segunda Guerra por movimentos de independência -, afastando-se da primeira ajuda do Plano Marshall e que a reacção defensiva perante o maior dinamismo histórico do capitalismo industrial e da competitividade mercantil de países como a França, Inglaterra e Alemanha, bem como o começo da Guerra Colonial tiveram repercussões que paralisaram o País no que concerne ao dilema colocado pela inserção na ordem económica internacional e a construção de um espaço económico nacional. A ironia do destino aconteceu no momento em que a integração europeia portuguesa se deu exactamente num período em que se começava a assistir à plena dinâmica de esboroamento da noção e da realidade de qualquer espaço económico nacional na Europa.

É nesta conjunção de linhas de força que se deve situar o âmbito em que certas orientações do Estado Providência só na viragem dos anos 60 para os anos 70 terão sido timidamente desenvolvidas em Portugal, numa altura em que se começavam já a diagnosticar dificuldades e o País só despertou para este debate quando na Europa se tentavam definir alternativas. Com o aparecimento de diagnósticos sobretudo em relação aos problemas económicos que começaram quando a economia mundial foi atingida no Inverno de 1973-1974 pelo primeiro choque petrolífero da década de 70, os Estados Providencia na Europa começam a gerar soluções para com menos despesa, conseguirem suportar as mesmas

coberturas sociais implementadas. Nalguns casos, isso foi conseguido, em outros, existiram restrições no acesso à protecção social. Em Portugal, os primeiros passos para a implementação do Estado Providência surgiram num momento em que a conjuntura económica internacional apresentava um ambiente desfavorável para a criação de um Estado Providência forte e consistente, com o objectivo de contrariar a pobreza e exclusão social no nosso país.

Na esfera social, desde os finais do século XIX – mais marcadamente desde a implantação da República, assistiu-se a movimentos que reclamavam uma separação do Estado e da Igreja e, por conseguinte, uma demarcação da assistência provida pela Igreja de um sistema de assistência pública fundado na “ciência” positiva e não na caridade. *“O republicanismo português, além de reafirmar os valores da Revolução Francesa da liberdade, igualdade e fraternidade, vai evoluir a partir dos anos 80, para a apologia de um programa que sustentava os ideais da solidariedade. Esta dimensão que integrava os vários programas dos partidos políticos republicanos e democráticos, com maior ou menor radicalidade, assentava sobretudo nos ideais e nos princípios éticos do altruísmo e da solidariedade, pretendendo combater o individualismo extremo e os socialismos mais radicais”* (Martins, 1995: 23). É sobre este imaginário que se inicia o processo de “despojamento” dos bens da Igreja, se expulsam as ordens religiosas e se laiciza a assistência.

A instauração da ditadura em Portugal introduziu uma inflexão neste processo. Salazar, apesar de rejeitar o modelo dos republicanos de negação do papel da Igreja e de defesa da instituição de serviços de assistência públicos, também não aceita o modelo europeu de Estado Social e defende que a assistência social, na qualidade de acção de caridade, deve actuar o mais possível no domínio do privado e dirigir-se à família. Na sua perspectiva, a assistência *“deve ter origem e fim no seio da família, salvo nos casos de manifesta impossibilidade. Para isso, o Estado cuidará de habilitar cada família, moral e economicamente, a cumprir essa sua missão fundamental. O resto é caminhar às cegas para o comunismo, com as mais louváveis intenções de se estar fazendo o bem”* (idem, 1999:337). Com o objectivo de se afastar do “caminho do comunismo” e de tomar o caminho da tríade “Deus, Pátria e Família”, a assistência passa a desenvolver-se fora do domínio do Estado e com fortes ligações à Igreja.

Consagrou – se na Constituição de 1933 que o direito explícito à assistência pública desaparece, ainda que se afirme que incumbe ao Estado *«coordenar, impulsionar e dirigir todas as actividades sociais, fazendo prevalecer uma justa harmonia de interesses, dentro da legítima subordinação dos particulares ao geral»* e *«zelar pela melhoria das condições das*

classes sociais mais desfavorecidas, procurando assegurar – lhes um nível compatível com a dignidade humana» (nº2 e 3º do art.6º); verificou – se nesta fase uma menor protecção do Estado aos pobres e aos excluídos e registaram – se índices de pobreza bastante acentuados (MTS, 1999:3.11). Fechou-se também a assistência e o país às influências das ciências sociais em ascensão na Europa. Foi neste ano que foram criadas as Casas do Povo por intermédio do Decreto-Lei n.º 23 051 de 23 de Setembro de 1933. Cada Casa do Povo era um organismo de cooperação social, dotado de personalidade jurídica, destinada a colaborar no desenvolvimento económico-social e cultural das comunidades locais, bem como a assegurar a representação profissional e a defesa dos legítimos interesses dos trabalhadores agrícolas.

As Casas do Povo assumiram, também, a função de realizar a providência social de todos os residentes na sua área de actuação. Cada Casa do Povo era o elemento primário da organização corporativa do trabalho rural, durante o regime corporativista do Estado Novo em Portugal. Hoje em dia, as Casas do Povo são, essencialmente, associações locais com fins sociais e culturais.

Paralelamente às Casas do Povo, foram criadas as casas dos pescadores com fins semelhantes, em povoações com elevada actividade marítima. A área de actuação territorial, de cada Casa do Povo seria, normalmente, correspondente a uma ou mais freguesias, dentro de um concelho. O Estado apoiava as Casas do Povo e velava pelo prosseguimento dos seus fins, através da Junta Central das Casas do Povo.

É sob este enquadramento que em 1935 se criou o Instituto de Serviço Social de Lisboa, tutelado pela Igreja, que vem responder “*à necessidade de construir um corpo técnico para trabalhar não só na área da medicina social, mas também para responder ao imperativo de evangelização e de controlo das classes trabalhadoras, à luz quer da doutrina social da Igreja, quer das normativas do corporativismo*”¹ (Fernandes et al., 1998: 44).

Voltava a reinar a caridade no campo da assistência. “*Ao invés do desenvolvimento do Estado-Providência, do Estado de bem-estar ou do welfare state, o Estado Português responde à questão social com o corporativismo, exigindo que a reforma dos serviços de assistência, entre 1937 e 1945, se oriente nesse sentido. Não consagra a assistência como direito, mas é sobretudo no espírito da caridade e da beneficência que confia a reorganização dos serviços de assistência social. Com base na intervenção dos particulares (sobretudo de inspiração cristã), privilegia a acção da família, devendo, se possível, confinar-se nela. O Estado reserva-se à função de coordenação e fiscalização*” (Martins,

¹ Dois anos mais tarde, em 1937, foi criada a Escola Normal Social de Coimbra, que não ficou na dependência da Igreja, mas na do Estado – os dois pilares fundamentais do regime.

1999:377). A acção de assistência ficou, assim, entregue a senhoras cristãs, inspiradas por sentimentos de caridade e com uma revelada vocação para o auxílio aos mais necessitados.

No início dos anos 60, menos de 15% da população residente e de 35% da população activa encontravam – se abrangidos por um sistema de segurança, incluindo as caixas de socorros mútuos, as casas do povo e as caixas de pescadores, as caixas de previdência (Barreto, 2000:64), entre outras instituições.

Nesta época, mais de 70% dos alojamentos de todo o país não dispunham de água canalizada, mais de 80% não tinham casa de banho, 60% não usavam electricidade e mais de 60% não tinham acesso a esgoto (Barreto, 2000:58). Era este o panorama do nosso país na década de 60; na saúde, o número de médicos era de 80 por 100.000 habitantes, a mortalidade infantil era extremamente elevada, cerca de 77,5 por mil nascimentos; na educação a população analfabeta era cerca de 40% da população total; os estudantes que atingiram o ensino superior eram apenas 0,6% da população total; o sistema público de segurança social era em 1960, incipiente, todavia o seu crescimento foi desde 1970, muito significativo (Barreto, 2000: 51); a percentagem dos ordenados e salários no rendimento disponível era em 1960 de 47%, tendo atingido 60,1% em 1974.

Todos estes dados estatísticos revelam que desde 1960 até à Revolução de Abril de 1974, Portugal era um país muito atrasado a todos os níveis: a saúde era deficiente, a educação não era para todos, só alguns é que tinham hipótese de estudar, a protecção social era quase inexistente, os salários eram muito baixos. Existem muitos outros exemplos do retrato social do nosso país durante a década de sessenta até à revolução da Abril de 1974, o fenómeno da pobreza e exclusão social não tinha qualquer eco ao nível institucional, estima – se que 43% dos portugueses viviam em situação de pobreza à data da Revolução (com um limiar de pobreza fixado em 75% do rendimento), no entanto, como esta estimativa utilizou, como limiar de pobreza, o valor de 75% do rendimento per capita, é natural que a percentagem de população pobre assim calculada seja superior à que resulta de um limiar abaixo daquele valor (50%, por exemplo, como passou a ser mais usual, segundo os critérios utilizados pela União Europeia) (Silva, 1982: 1077 – 1096).

Até Abril de 1974, em Portugal só se podia seguir de muito longe os movimentos ideológicos, políticos, culturais e científicos – sociais que se davam nos países ocidentais de regime democrático. Os aspectos referidos ao longo destas páginas marcaram *“toda a trajetória do serviço social português e conseqüentemente, das instituições de intervenção no terreno social, com repercussão no desenvolvimento tardio do seu estatuto profissional e intelectual, comparativamente com o de outras áreas do conhecimento e do serviço social*

noutros países” (Martins, 1999: 379). Toda esta concepção do Estado Novo era contrária à perspectiva moderna e à tendência da maior parte dos países da Europa Ocidental, com o objectivo de desvalorizar a pobreza; a miséria era tida como uma espécie de vício e um país “invencível” era aquele que tinha a coragem de ser pobre (Mónica, 1996:221).

Como se irá mostrar nos próximos capítulos, hoje em pleno século XXI, no momento em que Portugal integra a União Europeia, a pobreza mantém-se persistente, extensa e severa: aproximadamente 21% da população portuguesa permanece pobre. Contudo, a diminuição da pobreza e exclusão social em Portugal, desde 1974 até à actualidade, foi evidente, esse percurso será detalhado em outros capítulos deste trabalho.

Hoje, quando se fala do Estado Social ou de protecção social em Portugal e em outros países, estamos a referir – nos sobretudo aos sistemas públicos ou predominantemente públicos de segurança social, reforma, desemprego, pensões de sobrevivência e outros apoios (idosos, crianças, inválidos, etc.), assim como à saúde e à educação.

Nos anos 60, na maioria dos países europeus, era já possível falar de universalização. Em Portugal, tudo ocorreu muito mais tarde. Até aos anos 50, diversos dispositivos asseguravam um reduzido esforço de assistência por parte do Estado, sozinho ou em associação com modalidades privadas ou semipúblicas (Barreto, 2000:64).

Como se viu, no início do século XX, a saúde estava muito atrasada e pouco desenvolvida, a educação apresentava um grande défice em muitos indicadores comparativamente a muitos países europeus, o sistema de segurança social dava os primeiros passos, teve a sua génese na doutrina corporativista do período entre as duas grandes guerras, quando se estabeleceu um sistema de providência social, sendo um sistema bastante limitado na sua aplicação pessoal, assim como na aplicação material (Livro Branco da Segurança Social, Resumo, 1998: 4).

O Estado Providência em Portugal somente foi implantado a partir de meados dos anos 70 (Mishra, 1995:x), devido a factores que estão intimamente relacionados com a situação política e económica vivida durante cerca de meio século, até ao ano de 1974, no período do Estado Novo, embora nos últimos anos (1969 – 1974), com a substituição de Salazar por Marcello Caetano como primeiro – ministro, após mais de 30 anos de domínio «salazarista», se passasse a utilizar a expressão «Estado Social». Até à implantação do Estado Providência em Portugal em meados dos anos 70, existiram fases importantes da evolução da protecção social, como se refere cronologicamente nas próximas linhas, em termos sintéticos.

Em 1911, surgia o primeiro regime de Segurança Social (Constituição Política da República Portuguesa de Agosto de 1911) assente numa concepção assistencialista do direito

à Segurança Social. Passados dois anos, era instituída a responsabilidade patronal por acidentes de trabalho (Lei n.º 83, de 24 de Julho de 1913). Durante a Primeira República, em 1919, o Governo aprovou um conjunto de leis com vista à criação de um sistema de seguros sociais obrigatórios de inspiração bismarkiana, muito avançado para a época (Leal, 1998).

O sistema deveria basear-se na lógica da capitalização ou do seguro financiado por contribuições dos empregados e dos trabalhadores. Os seguros deveriam ser obrigatórios para todos os trabalhadores, desde que o seu salário se situasse abaixo de um determinado valor. Estavam cobertos os riscos de doença, acidentes de trabalho, velhice, invalidez e apoio aos dependentes em caso de morte. Foi ainda criado o Instituto de Seguros Obrigatórios para regular todo o sistema.

Não houve nenhum estudo sobre a viabilidade do sistema, nem negociação das condições da respectiva implementação, pelo que tais leis não passaram praticamente do papel (Organización Iberoamericana de Seguridad Social, 1984). Assim, a protecção social baseava – se nos sistemas de assistência pública, a par com uma reduzida intervenção estatal (BIT, 2003:41) e nas mutualidades criadas no século XIX para além de um conjunto muito rudimentar e simbólico de esquemas de previdência, alguns criados por um pequeno número de trabalhadores industriais e funcionários públicos e da caridade filantrópica das instituições assistenciais e a família como principal instrumento de protecção contra os riscos (Capucha, 2004:146). Com a instauração do Estado Novo, as Instituições Mutualistas diminuíram quer em número quer em garantias oferecidas, dada a hostilidade que lhes era votada pelo Estado autoritário, o que reduziu ainda mais o já ínfimo esquema de protecção social existente no nosso País.

Apenas na sequência da aprovação da Constituição de 1933, o novo governo publicou o Decreto n.º 23048, de 23 de Setembro desse ano, que atribuía “*ao Estado a responsabilidade de promover e desenvolver a solidariedade, o bem estar, a cooperação e as instituições de apoio mútuo*”. De acordo com os princípios básicos de legislação do trabalho nacional publicados nesse ano de 1933, os esquemas de previdência existentes foram então colocados sob o controlo governamental, não assumindo porém o governo qualquer responsabilidade directa ou o financiamento de qualquer componente do sistema de protecção social. Foi na Constituição de 1933, que se adoptaram os seguros sociais obrigatórios, em simultâneo com o corporativismo como forma de organização do Estado Novo (BIT, 2003:41). Este sistema de seguros sociais passava a funcionar em conjunto com os sistemas anteriores – a assistência e o mutualismo, mas os resultados práticos não foram convincentes, devido a não cobrirem a

totalidade da população portuguesa, limitando-se a alguns casos de doença, desastres de trabalho, invalidez, velhice, sobrevivência e bolsas sociais de trabalho (BIT, 2003:41).

A existência em Portugal de um sistema de previdência social minimamente organizado, remonta a 1935, ano em que foi publicado o Estatuto Geral da previdência (Lei n.º 1884, de 16 de Março de 1935). Este Estatuto veio conferir protecção social obrigatória aos trabalhadores por conta de outrem da indústria, comércio e serviços, assim como a atribuição de benefícios em caso de reforma por idade, invalidez, desemprego, doença e maternidade. Estes seguros eram administrados por instituições autónomas de previdência: Caixas Sindicais de Previdência, da iniciativa de organismos corporativos; e Caixas de Reforma ou Previdência, relativas aos trabalhadores não abrangidos por convenções colectivas. O seguro social então criado era de âmbito pessoal, restrito a determinados grupos socioprofissionais e o seu âmbito material não ultrapassava a cobertura nas eventualidades de invalidez, velhice, morte e doença.

Esta Lei, criou quatro categorias de instituições de previdência:

- As Instituições de Previdência dos Organismos Corporativos (Caixas Sindicais de Previdência, Caixas de Previdência das Casas do Povo, Casas dos Pescadores), financiadas por contribuições de patrões e empregados. Cobriam os assalariados do comércio e da indústria, os trabalhadores agrícolas, marinheiros e pescadores registados. No caso das Caixas Sindicais eram cobertos os riscos de doença, invalidez, velhice e desemprego involuntário. Mais tarde foram incluídas as prestações familiares. O regime obrigatório das Casas do Povo apenas incluía cuidados médicos, subsídio de doença e protecção por morte. O regime obrigatório para os marinheiros e pescadores limitava-se aos cuidados médicos. Algumas Casas do Povo e Casas dos Pescadores tinham a funcionar junto delas Associações Mutualistas ou criaram fundos que pagavam pequenas pensões de velhice ou invalidez.
- As Caixas de Reforma e Protecção Social asseguravam esquemas de protecção idênticos e substitutivos aos das Caixas Sindicais, mas a sua aplicação limitava-se aos trabalhadores de indústria e serviços em certas profissões ou empresas.
- As Associações Mutualistas cuja pertença era opcional e a cobertura variável de acordo com o seguro. Estas associações eram financiadas pelas contribuições dos seus membros.

- As Instituições de Previdência dos Serviços do Estado e dos Corpos Administrativos. Era opcional para determinadas categorias e obrigatória para outras, variando a cobertura de acordo com as instituições e os serviços em causa.

Este grupo de medidas revelou-se incapaz de assegurar um funcionamento satisfatório do sistema. As prestações eram extremamente baixas ou mesmo inexistentes para a maioria da população que não estava coberta a não ser por esquemas assistenciais (como os trabalhadores agrícolas e os pescadores). Os trabalhadores independentes, incluindo o extenso campesinato e certos sectores dos serviços estavam excluídos de qualquer esquema. Não existia protecção no desemprego, na maternidade nem cobertura para os acidentes industriais ou as doenças profissionais (Capucha, 2004:147).

Em 1936 foi criado o regime dos acidentes de trabalho e doenças profissionais (Lei n.º 1942, de 27 de Julho de 1936);

Posteriormente a 29 de Julho de 1940, o Decreto – Lei n.º 30710 instituiu a obrigatoriedade de seguro para os meios rurais através das Casas do Povo;

Três anos depois, dava – se a generalização do seguro social aos trabalhadores da indústria e dos serviços (Decreto – Lei n.º 32674, de 20 de Fevereiro de 1943).

Somente após 25 anos de funcionamento insatisfatório do sistema (após a aprovação da Lei n.º 1884, de 16 de Março de 1935) se registou uma nova iniciativa de fundo, na sequência de uma avaliação efectuada pela Câmara Corporativa entre 1959 e 1961. Os benefícios de previdência que funcionavam de forma minimamente satisfatória eram principalmente dirigidos aos poucos sectores bem organizados da indústria, do comércio e dos serviços (Organización Iberoamericana de Seguridad Social, 1984). O número total dos beneficiários das Caixas de Previdência dos Sindicatos Nacionais era de 863.700 enquanto que o número dos seus familiares ascendia a 833.500². Quase um terço dos trabalhadores do comércio, da indústria e dos serviços, e 40% dos seus familiares estavam fora do sistema. As 28 Casas de Pescadores tinham uma boa cobertura (54.700 membros inscritos e 4300 membros contribuintes) mas a única protecção que proporcionavam era meramente assistencial ou, quando resultantes dos fundos mutualistas, de mera sobrevivência.

Existiam no final dos anos 50, 555 Casas do Povo com 250.800 membros inscritos e 182.600 membros contribuintes, o que não ultrapassava 19,6% da população elegível e 17%

² Dados relativos a finais de 1959.

dos familiares. Assim, a maior parte da população no sector agrícola encontrava-se excluída (Capucha, 2004:148).

No início da década de sessenta, as despesas de protecção social, segundo Medina Carreira (1996:101), não excediam 2,8% do PIB, sendo 1,1% despesas com pensões, 1,5% despesas com benefícios familiares e assistências e 0,2% outras despesas.

Se em 1919 se legislou num sentido progressivo mas sem capacidade para aplicar a lei, no limiar da década de 60, quando depois da Segunda Guerra Mundial toda a Europa se havia lançado na construção de sistemas de protecção eficazes e generosos, Portugal encontrava-se nos antípodas desse movimento. O País não se democratizou e foi sendo governado por uma ditadura hostil em relação ao modelo europeu de relações industriais, ao qual opunha o modelo corporativo e a protecção baseada na família. A ditadura do Estado Novo era também conservadora do ponto de vista económico, resistindo até aos anos 60 à industrialização moderna, que permitiu sob diversas condições. Assistiu-se então à primeira fase da implantação da indústria pesada em Portugal e à ascensão dos primeiros grandes grupos industriais e financeiros.

Mas os anos 60 trouxeram igualmente outras mudanças. Em África eclodiram as guerras da independência e o regime encontrou-se cada vez mais isolado do ponto de vista internacional. A população portuguesa emigrou em massa para outros países europeus, assim protestando contra a miséria que predominava no nosso país. Vários sectores da sociedade começaram a exigir reformas, algumas das quais se verificaram na área das políticas sociais (Leal, 1976/77; Carreira, 1996).

Por exemplo, em 1960, os familiares dos membros das instituições de protecção social dos organismos administrativos viram aplicar-se a eles o direito de assistência na aquisição de medicamentos. Nesse ano e no seguinte criaram-se pensões mínimas por invalidez e velhice e prolongaram-se as prestações familiares a menores dependentes para além da reforma do beneficiário.

Em 1962, o sistema de previdência social viria a ser objecto de uma reforma com a publicação da Lei de Bases da Previdência (Lei n.º 2115, de 18 de Janeiro), procedendo ao alargamento da cobertura material dos trabalhadores por conta de outrem, materializado num maior número de benefícios – pensão por invalidez e prestações sociais – mas também à criação de diferentes tipos de instituições, de acordo com a actividade económica do beneficiário (Caixas Sindicais de Previdência da indústria, comércio e serviços, Casas do Povo para a agricultura e Casas dos Pescadores para a pesca). O sistema então vigente denotava ainda muitas limitações já que apenas 20 % dos trabalhadores da Agricultura e cerca

de 70 % dos trabalhadores dos outros sectores se encontravam protegidos face à ocorrência de um conjunto limitado de eventualidades (Correia, 2004: 24 – 25).

O Governo assumiu novos poderes de coordenação dos objectivos das políticas sociais segundo “um plano conjunto para a segurança social e outros sectores de assistência social, em particular a saúde”³ O governo assumiu ainda, o poder de decisão sobre as actividades dos organismos corporativos e criou um Conselho de Ministros de Assuntos Sociais, presidido pelo Presidente do Conselho. Foram igualmente introduzidas alterações na organização do sistema. Criou-se a Federação de Caixas de Previdência e Abono de Família, cujo Regulamento Geral introduziu a organização dos sistemas com base distrital. Só em 1962 existiu a necessidade de se efectuar esta reforma, quer por razões internas do sistema de Segurança Social, quer por constrangimentos em resultado do desgaste do regime ditatorial por forma a garantir a paz e a estabilidade social, apesar de grande parte da população continuar a ter prestações sociais de valor reduzido (BIT, 2003:41). Em 1963, é aprovado o Regulamento Geral das Caixas Sindicais de Previdência e passado dois anos, é aprovado o Regulamento Geral das Caixas de Reforma ou Previdência, assim como o regime de acidentes de trabalho e doenças profissionais (Lei n.º 2127, de 03 de Agosto de 1965);

Por outro lado, para garantir que as prestações à família e por invalidez, velhice ou morte eram concedidas aos beneficiários e suas famílias numa lógica mista que acrescentou ao princípio da capitalização o princípio da redistribuição, foi criado o Centro Nacional de Pensões em 1965.⁴

Mantiveram-se sem alterações as quatro categorias de instituições e os riscos cobertos foram sendo progressivamente alargados. Para riscos especiais, criaram-se Caixas de Seguros. Foi também introduzida uma pensão para familiares dependentes.⁵ No ano de 1969, é reorganizado o regime de previdência rural (Lei n.º 2144, de 29 de Maio de 1969) e a protecção dos trabalhadores agrícolas seria profundamente revista (Decreto – Lei n.º 49216, de 30 de Agosto) e no ano seguinte é criado o Regime Transitório dos Rurais. Já no referido período do Estado Social (1969 – 1974), registaram-se várias melhorias, destacando-se as introduzidas no regime de protecção social especial, no abono de família, nas pensões por familiares dependentes, nas pensões relativas a doenças profissionais, no subsídio de doença, na compensação por morte e no cuidado com crianças. Os regulamentos específicos de assistência face à tuberculose ou ao desemprego involuntário foram aperfeiçoados. Os

³ Lei n.º 2115 de 18 de Junho de 1962.

⁴ Ordem Ministerial n.º 21546 de 23 de Setembro de 1965.

⁵ O Decreto-lei n.º 142 de 31 de Março de 1973 aprovou o enquadramento legal da pensão para dependentes.

membros das Casas do Povo, das Casas de Pescadores e os trabalhadores independentes passaram a ser elegíveis como beneficiários das Caixas Sindicais de Previdência (Capucha, 2004: 149).

Contudo, para além de um pequeno aumento do número de beneficiários, do alargamento das categorias elegíveis (v.g. passaram a ser elegíveis os trabalhadores por conta própria) e de uma ligeira extensão dos riscos cobertos, o essencial do sistema não se alterou. O nível de benefícios manteve-se muito baixo. A protecção no desemprego manteve uma natureza secundária e pouco elaborada. O mesmo se poderá dizer da protecção nos acidentes de trabalho. Os múltiplos regimes específicos de alcance limitado permaneceram. O financiamento continuou a ser exclusivamente originado nas contribuições de empregadores e empregados e os níveis de cobertura cresceram de forma insatisfatória.

Assim, em 1970, apenas cerca de 60% da população activa estava abrangida. O número de pensionistas era de 187.300. O valor da pensão mínima era de cerca de € 1,8 por mês (Serrão, 2000). É certo que a despesa em pensões cresceu 17,8% entre 1960 e 1970, mas os patamares permaneceram muito baixos. Em 1973 procedeu-se a uma nova tentativa de reforma⁶, mas sem que resultados significativos tenham sido alcançados quer ao nível da população e dos riscos cobertos, quer do valor dos benefícios (Capucha, 2004:150).

As políticas contra a pobreza eram praticamente inexistentes. Existiam medidas contra certos tipos de pobres, que na representação tradicional eram tidos como ociosos ou perigosos. Entre essas medidas, geralmente de carácter punitivo ou caritativo, contam-se as Mitras e as Sopas dos Pobres, umas geralmente geridas pela polícia e as outras fornecidas por instituições ligadas à Igreja Católica.

Data, porém, dos anos sessenta uma iniciativa isolada e original, mas de grande alcance para o formato que duas décadas mais tarde assumiria boa parte das medidas de luta contra a pobreza e a exclusão no nosso país. Trata-se de um estudo piloto da iniciativa de uma equipa de investigadores de uma universidade portuguesa que tentava introduzir a Metodologia do Desenvolvimento Comunitário em Portugal em duas pequenas comunidades do interior entre 1962 e 1965 (MAS, 1965). Os impactos directos tiveram naturalmente um alcance limitado às comunidades envolvidas. Mas no plano da metodologia e da pedagogia o alcance foi grande e durável. Uma geração de trabalhadores sociais teve a oportunidade de estagiar no projecto e tomar contacto com as metodologias da investigação-acção e da intervenção multidisciplinar na perspectiva do desenvolvimento local, envolvendo a

⁶ Que incluía uma diminuição no período de contribuição, um aumento nos subsídios de nascimento, casamento e por morte e a inclusão do trabalho doméstico.

cooperação com as autoridades locais e nacionais. Foram assim introduzidas no nosso país noções como as da participação e parceria que estariam na base de futuros programas de luta contra a pobreza, dirigidos ou fortemente influenciados pela geração de estagiários que entretanto viria a assumir cargos de responsabilidade na administração da acção social em Portugal.

Quadro 2 – Protecção Social: Panorama anterior ao 25 de Abril de 1974

Período	I República	Estado Novo (1933-1961)	Estado Novo (1962-1974)
Quadro Legal	Lei 83 de 24 de Julho de 1913 e Leis 5636; 5637; 5638; 5639 e 5640, todas de 10 de Maio de 1919.	Lei 1884 de 16 de Março e de 1935, Lei 1942 de 27 de de Julho de 1936, Decreto-Lei nº 32674 de 20 de Fevereiro 1943.	Lei 2115 de 18 de Janeiro de 1962, Lei 2127 de 03 Agosto de 1965, Lei 2144 de 29 de Maio de 1969 e Decreto-Lei 49216 de 30 de Agosto de 1969.
Organização	Criação do Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios.	Criação de 4 categorias de instituições de previdência sendo as mais importantes as de Previdência dos Organismos Corporativos.	Conferida ao Governo a coordenação da política social; Criação do Conselho Social de Ministros; Manutenção das 4 Categorias de instituições. de Previdência; Criação da Federação das Caixas de Previdência e Abono de Família e do Fundo Nacional de Pensões. Organização do sistema por Distritos.
Financiamento	Contribuições de empregadores e empregados.	Contribuições de empregadores e trabalhadores segurados.	Contribuições de empregadores e trabalhadores segurados.
Método	Capitalização.	Capitalização (redistribuição no caso da Agricultura e das Pescas).	Sistema combinado de capitalização e redistribuição.
Principais Riscos Cobertos	Doença; acidentes de e Trabalho; velhice; invalidez; sobrevivência de familiares dependentes; bolsas sociais de emprego para desempregados, estimuladas pelas obras públicas.	Doença; invalidez; velhice; desemprego involuntário (mais tarde protecção à família); cuidados médicos e morte – nas instituições corporativas.	Melhorias pontuais do sistema anterior; abono de família especial; regime de previdência especial, pensões de sobrevivência de pessoas dependentes; subsídio de doença; compensação por morte e cuidados com crianças.
Categorias de Beneficiários	População activa de ambos os sexos auferindo um salário abaixo de um determinado valor (excepto para acidentes de trabalho).	Assalariados de comércio e indústria; trabalhadores agrícolas, marinheiros e pescadores registados; empregados em relação de subordinação com a indústria e serviços de certas profissões ou empresas; membros das Associações Mutualistas e certas categorias de trabalhadores do Estado e da Administração.	Membros das Casas do Povo e das Casas dos Pescadores e determinados trabalhadores independentes autorizados a aderirem ao Fundo de Previdência Sindical.

Fonte: Capucha et al. (2002)

1.4.2. – O início do Estado Providência em Portugal desde o 25 de Abril de 1974, até final da década de 70

Em 1974, na sequência da instauração do regime democrático em Portugal e num contexto propício a um maior intervencionismo do Estado na economia, capaz de satisfazer as aspirações da população por uma melhor protecção social, que teria início quer com a atribuição de prestações de natureza não contributiva como, por exemplo, a pensão social de velhice e invalidez, quer com o alargamento do âmbito de cobertura material com a criação do subsídio de desemprego para além do salário mínimo nacional, de um serviço nacional de saúde, acessível a todos os cidadãos e de novos esquemas de abono familiar e da substituição dos sistemas vigentes por um sistema integrado de Segurança Social (BIT, 2003:42), existiram muitas repercussões em todos os níveis do tecido político, social e económico do País.

Sendo brusca a mudança, o processo foi conturbado, não tanto pela resistência das forças ligadas ao Estado Novo, que também existiram, mas sobretudo porque se passaram a confrontar dois métodos políticos: um orientado por objectivos de democratização e de modernização social tendo por referência a Europa sustentada pelos partidos políticos do bloco socialista e democrata-cristão (PS e PPD/PSD) (Guilén e Silva, 2001); e outro, de cariz revolucionário promovido pelo Partido Comunista Português e pelos militares afectos e este partido no seio do Movimento das Forças Armadas, contando com o apoio de certos movimentos sociais e visando a instalação de um regime socialista de inspiração soviética.

O confronto entre os dois modelos prolongou o período revolucionário até 25 de Novembro de 1975, data que marca o início de um processo de estabilização que culmina com a aprovação da Constituição da República de 1976 (Fields, 1975; Harsgor, 1976; Harvey, 1978; Graham e Wheeler, 1983; Kayman, 1987; Clijters, 1992).

Com a Constituição de 1976, consagra – se constitucionalmente o direito à Segurança Social, cuja concepção é acolhida na Constituição da República Portuguesa de forma ampla e aberta, institui – se o dever do Estado de corresponder no cumprimento das políticas sociais que visavam melhorar o bem – estar social e económico, promove – se o direito à participação de associações sindicais e outras, o que anteriormente era impossível face ao regime ditatorial vigente, cria – se, desta forma, um quadro institucional inequivocamente providencialista, com a consagração dos direitos sociais enquanto elemento integrante da cidadania, neles se incluindo

o direito à Segurança Social, sendo acertada a qualificação do Estado Português como um modelo tardio de Estado Providência (Mendes, 1995:410 – 413).

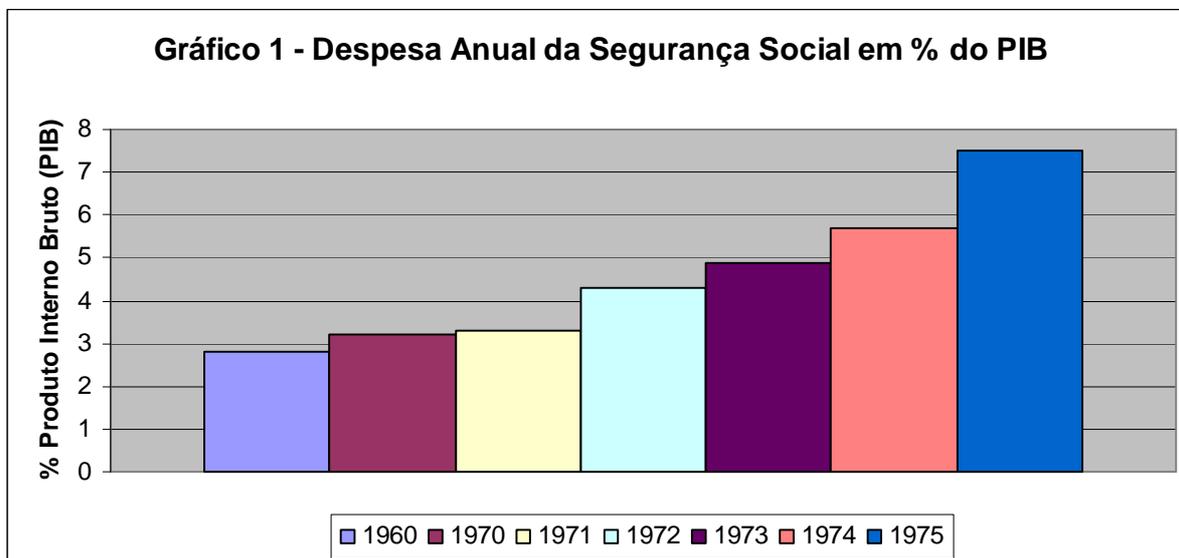
Até esta data, a protecção social em Portugal traduzia – se em sistemas de previdência e de assistência social. Estes sistemas, caracterizavam – se pela concessão de prestações a um leque reduzido de beneficiários, dos quais se excluía entre outros, os trabalhadores rurais e todos aqueles que não contribuíam financeiramente para o sistema. Este período revolucionário ficou marcado, entre outras coisas, por uma rápida expansão das políticas de protecção e de outras políticas sociais que tiveram grande impacto no Estado e na sociedade portuguesa.

Foi criado o regime não-contributivo da Segurança Social e assim introduzida a pensão social, universalizando o direito à protecção para todas as pessoas com mais de 65 anos de idade ou maiores de 14, incapacitadas para o trabalho, que não se encontravam abrangidas por qualquer esquema de previdência; foi instituído o salário mínimo nacional; as pensões viram o seu valor mínimo duplicado e o seu valor máximo limitado; uma série de benefícios como o subsídio de desemprego, a assistência médica e medicamentosa na doença, na maternidade ou o abono de família para os familiares de contribuintes desempregados, foram estendidos a todos os trabalhadores assalariados e suas famílias; os trabalhadores agrícolas que não eram membros das Casas do Povo foram incluídos nas Caixas de Previdência daquelas instituições e foram criados novos apoios financeiros tanto para eles como para as suas famílias; foram ainda criados os serviços de Assistência Médica e Social. Os benefícios do regime não-contributivo foram assumidos pelo Orçamento de Estado. Além das medidas substantivas, introduziram-se mudanças no processo administrativo de forma a agilizar o acesso ao direito e ao recebimento dos benefícios respectivos (Capucha, 2004:153).

Este importante alargamento das políticas de protecção e também as de saúde e educação, produziram um impacto considerável na redistribuição do rendimento e de universalização dos direitos sociais. Mesmo persistindo falhas específicas na luta contra a pobreza, deu-se um enorme salto em relação aos sistemas rudimentares de índole bismarkiana que tinham existido até então, evoluindo – se de uma forma brusca no sentido da universalidade beveridgeana (Correia, 2002:23), gerando mesmo a convicção de que, ainda que formalmente, se havia construído o edifício de um Estado Providência. Esta situação reflectiu-se imediatamente nos indicadores de desempenho do sistema.

O número de pensionistas cresceu de 187.300 em 1970 para 861.700 em 1975, ano em que 78% da população activa estava coberta pelos diferentes esquemas de protecção social como contribuintes activos. Nesses cinco anos, os pensionistas do regime rural aumentaram de 22.000 para 490.000 e os pensionistas do regime geral cresceram de 43.000 para cerca de

371.000. Mais de 86% da população passou a ter direito de acesso ao sistema público de saúde. As despesas da Segurança Social cresceram de 2,8% do PIB em 1960 para 7,5% (dos quais 3,7% eram pensões) em 1975 (Carreira, 1996:101).



Fonte: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social

A percentagem da despesa com pensões no total da despesa, com uma taxa de crescimento anual médio acima dos 36% passou de 14,9% em 1960 para 45% em 1975.

Este conjunto alargado de novas medidas teve um repercussão acentuada no aumento da despesa pública, num contexto económico difícil marcado pela ressaca da primeira crise do petróleo, pela fuga de capitais e pelo retraimento do investimento, pela elevada conflitualidade laboral e pela baixa produtividade. Por isso mesmo, os avanços produzidos no período revolucionário, embora duradouros, sofreram inevitavelmente um abrandamento no período de consolidação democrática.

A preparação da adesão de Portugal à CEE tornou-se prioridade principal do bloco socialista e democrata-cristão que deteve o poder entre 1976 e 1986. Tal prioridade implicou a adopção de um programa dito de estabilização e consolidação das instituições democráticas e de austeridade económica, com consequências severas para as condições de vidas das pessoas. O aumento do desemprego e a degradação do poder de compra dos salários e pensões são exemplos dessas consequências.

Apesar da severidade das medidas macroeconómicas, as políticas sociais não deixaram de sofrer importantes reformas. Desde logo ao nível da organização do sistema, foram criados o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social e os Centros Distritais de Segurança Social.

Procedeu-se ao reforço dos serviços de fiscalização e cobrança de dívidas que, porém, nunca registaram níveis elevados de eficácia. No plano substantivo, um passo de grande alcance foi a instituição do Sistema Nacional de Saúde, absorvendo os Serviços de Assistência Médica e Social. A licença de maternidade foi alargada para os 90 dias. Foi estabelecido um sistema de previdência para os trabalhadores independentes, cobrindo os riscos de doença (assistência médica e medicamentosa), maternidade, invalidez, velhice e morte. Os trabalhadores domésticos foram incluídos no Regime Geral da Segurança Social.

Em 1977 foi criada a protecção em caso de desemprego, cujo subsídio era concedido sob condição de prova de falta de recursos, numa lógica pura de assistência social e foram fixadas novas taxas contributivas que passaram a ser de 7,5% do salário para os trabalhadores e 19% para os empregadores, o que representou um incremento de 1% e 2% sobre as taxas anteriores.

Em 1979 registou-se um novo aumento no Regime Geral para 8% e 20,5% respectivamente e passado um ano, foi instituído o regime não contributivo de protecção social (Decreto – Lei n.º 160/80, de 27 de Maio de 1980), destinado apenas aos cidadãos economicamente mais desfavorecidos. Para além da pensão social, o campo de cobertura material incluía apenas 5 prestações familiares (Correia, 2002:26).

Em conclusão, antes da Revolução de Abril de 1974, o Estado Providência em Portugal era quase inexistente, embora a partir de final da década de sessenta, as despesas com a saúde, a educação, e a segurança social tenham evidenciado um crescimento maior em relação aos anos anteriores (em percentagem do PIB), demonstrando uma maior preocupação do Estado no prosseguimento da implementação de políticas sociais (Barreto, 2000:93-117, 167-184).

Portanto, em rigor, o Estado Providência em Portugal, foi lançado em meados dos anos 70, implantou – se rapidamente a partir dessa data, no entanto foi implementado num momento pouco aconselhável e propício para o seu crescimento continuado, isto porque, nos anos setenta, a economia ocidental no seu todo entrou num período de desemprego crescente, de inflação e estagnação, em contraste com a época dourada do capitalismo assistencial das décadas anteriores. Devido a isto, os “jovens” Estados Providência como é o caso do português, à semelhança dos Estados Providência mais “maduros”, tiveram que refrear as expectativas, conter os gastos e procurar muitas vezes, soluções de iniciativa privada a cargo da ‘sociedade providência’ para satisfação das necessidades sociais mais prementes.

Resta referir que as variações sobre o tema do Estado Providência são infundáveis e não há dúvida de que se podem determinar muitas classificações e tipos ideais, dependendo do ponto de vista e dos interesses de quem se debruça sobre o assunto. Apesar disso, tem-se como referência que o Estado Providência implementado em Portugal a partir de meados da década de

setenta, foi o preconizado por Keynes. O Estado Providência Keynesiano (EPK) da Europa do pós–segunda guerra, defendia o pleno emprego, um conjunto de serviços universais ou quase universais para satisfação de necessidades básicas e um empenho em manter um nível nacional mínimo de condições de vida (Mishra, 1995:1). Enfim poderia resumir–se a:

- a) Colocar em ênfase a gestão Keynesiana da procura e na prevenção do desemprego;
- b) Efectuar uma cobertura total, isto é, que estende o alcance dos programas sociais à classe média, não se detendo apenas na classe operária e nos mais desfavorecidos;
- c) Preocupação constante com os direitos sociais e condições mínimas de sobrevivência como os relacionados com os aspectos da cidadania.

1.5. – Principais factores de mudança na Sociedade Portuguesa com o 25 de Abril de 1974 e com a integração de Portugal na CEE

1.5.1. – A Transformação da Sociedade Portuguesa com o 25 de Abril de 1974 – principais consequências e desafios

“Apesar dos progressos das duas décadas anteriores, quando o Estado Novo caiu, em 25 de Abril de 1974, subsistiam sérios problemas na economia e na sociedade portuguesa: o apertado dirigismo económico do Estado era fonte de ineficiências e de obstáculos ao crescimento; havia forte concentração do poder económico num número reduzido de grupos privados; lutava – se com graves deficiências e atrasos nas áreas da educação, da saúde, da segurança social e da protecção aos grupos mais desfavorecidos da população; etc.” (Lopes, 2002:22).

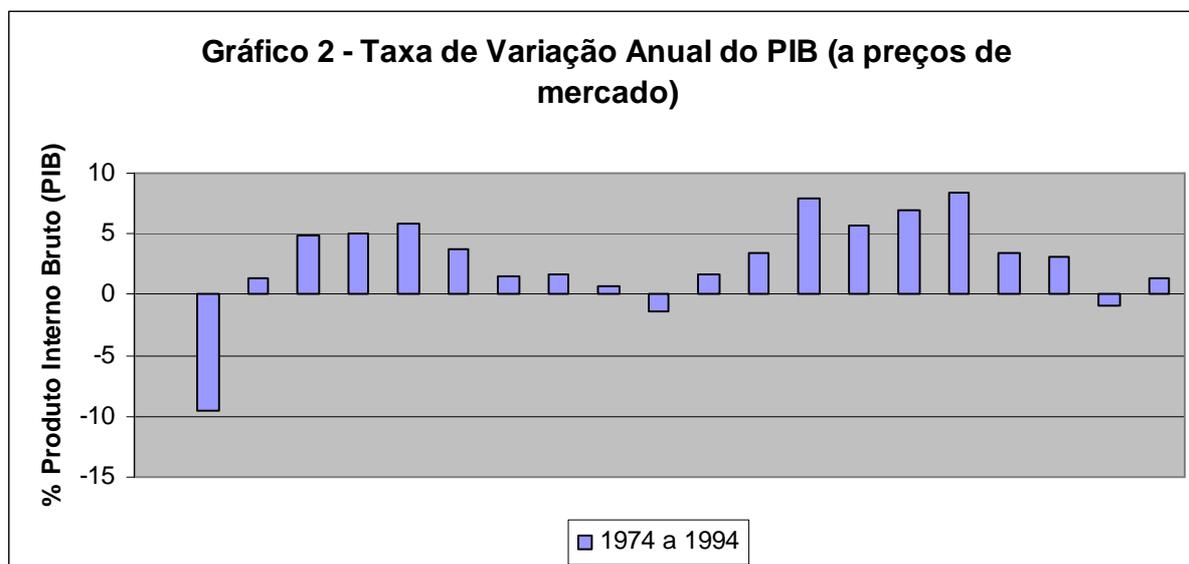
O 25 de Abril de 1974 foi um momento central da nossa história contemporânea. Portugal é um país em permanente evolução desde Abril de 1974 que, após a consolidação da democracia, pareceu enfrentar, durante algum tempo, o desafio do desenvolvimento, caminhando para a construção de uma sociedade mais avançada e mais solidária. A revolução de 25 de Abril de 1974 trouxe consigo alterações em todos os níveis da sociedade portuguesa, gerou – se o chamado processo de «modernização» económica, social e política da sociedade portuguesa, segundo os padrões dominantes na Europa do pós – guerra (BIT, 2003:31).

No entanto, quando o Estado Novo caiu, em 25 de Abril de 1974, subsistiam sérios problemas na economia e na sociedade portuguesa devido a factores externos e internos.

A nível internacional, a crise económica e social iniciada nos finais dos anos 60; o choque petrolífero de 1973–1974, que fez saltar o preço do «crude» de 3 para 12 dólares por barril (Lopes, 2002:23) pondo termo em toda a Europa aos chamados «30 anos gloriosos» que tinham trazido uma fase de progresso económico e de prosperidade sem par em épocas anteriores; o choque petrolífero de 1979–80, que fez subir de novo o preço das ramas, duplicando – o, tornou a situação ainda mais negra; a degradação do sistema monetário internacional com a subida das taxas de juro e a sobrevalorização do dólar; o esgotamento do modelo de produção fordista e a progressiva perda da autonomia das políticas económicas nacionais com a aceleração da transnacionalização dos processos produtivos, comerciais e financeiros, a situação económica mundial agravou – se fortemente a partir de 1973 – 1974.

A nível nacional, devido aos condicionalismos impostos pelos factores externos e face a factores internos como o apertado dirigismo económico anterior do Estado português que era fonte de ineficiências e de obstáculos ao crescimento económico, a forte concentração do poder económico num número reduzido de grupos privados, os graves problemas e atrasos nas áreas da educação, da saúde, da segurança social e da protecção aos grupos mais desfavorecidos da população, agravaram a situação económica e social de Portugal logo a seguir à revolução.

Em face de tais problemas, o programa do Movimento das Forças Armadas (MFA), anunciado em Abril de 1974, proclamava, a par dos objectivos de democratizar e descolonizar, o de desenvolver a economia. Devido a factores externos e internos, a componente de crescimento económico (que obviamente só por si, não significa desenvolvimento) passou a apresentar uma evolução menos satisfatória do que a anterior. A taxa média anual de aumento do Produto Interno Bruto (PIB) desde 1974 até 1994 não foi além dos 2,5%, ou seja, bastante menos de metade da que havia sido alcançada no quarto de século anterior.



Fonte: Banco de Portugal

A actividade económica começou a flutuar acentuadamente, com a alternância de períodos de crise e de recuperação. As taxas de inflação e de desemprego saltaram para níveis muito superiores aos da década de 60 e até 1985, os desequilíbrios das contas externas atingiram níveis insustentáveis em vários anos, levando à necessidade de dois acordos de estabilização com o Fundo Monetário Internacional (FMI). A coincidência da brusca deterioração do ritmo

do desenvolvimento económico com a mudança de regime político pode sugerir que esta foi a causa daquela.

A verdadeira explicação está na influência preponderante de factores de ordem externa, esses mesmos factores tinham sido a principal força dinamizadora do progresso da economia portuguesa durante a década de 60, assim também foram eles os que mais decisivamente contribuíram para afrouxar o crescimento e agravar a instabilidade económica no período que vai de 1974 até meados dos anos 80 (Lopes, 2002:13-61).

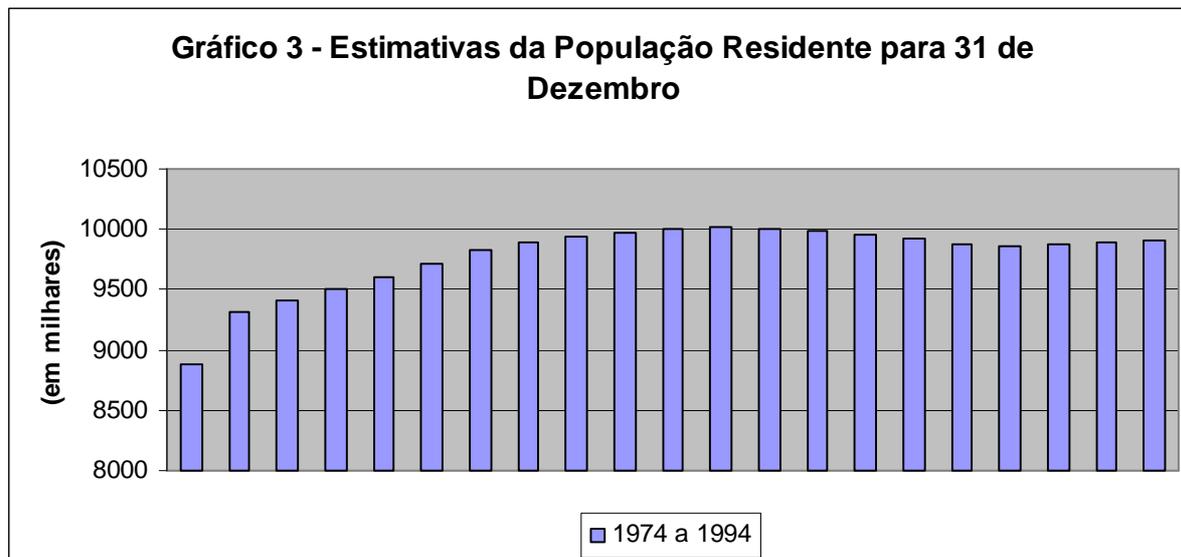
O poder foi entregue a uma Junta de Salvação Nacional presidida pelo General António de Spínola, à qual foi exigido o compromisso, de acordo com as linhas gerais do programa do Movimento das forças Armadas Portuguesas, de no mais curto prazo consentido pela necessidade de adequação das novas estruturas, promover eleições gerais de uma Assembleia Nacional Constituinte, cujos poderes, por sua representatividade e liberdade na eleição, permitissem ao País escolher livremente a sua forma de vida social e política (Expresso, 27-04-1974:1-2).

A Revolução de Abril propunha o programa dos três D: “Descolonização, Democratização, Desenvolvimento”. Passados mais de 30 anos, os dois primeiros já estão realizados. Quanto ao último, muito se fez mas há ainda trabalhos de Hércules a enfrentar. Neste período, estabeleceram-se desafios prioritários a implementar como: 1) A instauração da Democracia em todo o território nacional; 2) A implementação da ordem pelas Forças Armadas; 3) O fim da guerra colonial e a consequente descolonização; 4) O estabelecimento de medidas rápidas contra uma situação económica que em quase todos os sectores se encontra em estado deplorável; 5) A reforma do sistema judicial; 6) O alargamento das relações internacionais abrindo a Leste e a Sul; 7) A criação de uma nova política social (<http://www1.ci.uc.pt/cd25a/wikka.php?wakka=Documentos>)⁷.

A nível nacional, no plano social, o primeiro grande impacto foi a descolonização com a vinda de forma precipitada de famílias inteiras que tinham toda a sua vida estruturada nas antigas colónias e que se viram obrigadas a recomeçar quase a partir do nada (BIT, 2003: 32). As consequências da descolonização tiveram inicialmente menos peso do que a crise económica internacional, mas, mesmo assim, foram muito importantes. As exportações para Angola e Moçambique, que em 1973 correspondiam ainda a 15% das vendas totais de mercadorias ao exterior, caíram para menos de metade nos dois anos seguintes. Mas o efeito dominante da independência das antigas colónias foi o afluxo de mais de 700 000

⁷ Centro de Documentação da Universidade de Coimbra.

«retornados» que delas tiveram de sair. Por causa desse afluxo, a população aumentou cerca de 7% durante os anos de 1975 e 1976 (Barreto, 2000:81).



Fonte: Instituto Nacional de Estatística

A absorção rápida e sem perturbações de um aumento tão considerável foi um dos grandes trunfos das políticas económicas e sociais aplicadas na fase inicial do novo regime democrático. Muitos dos «retornados» trouxeram capacidade empresarial e dinamismo à economia portuguesa. A princípio foram, todavia, necessários esquemas de assistência governamental, de que resultaram pressões sobre as despesas orçamentais, sobre a balança de pagamentos e sobre a inflação. Aumentou também, subitamente, o número de desempregados, não obstante os esforços desenvolvidos para garantir trabalho à maior parte dos «retornados» (Lopes, 2002:25).

Os primeiros anos após o 25 de Abril foram difíceis, as políticas sociais associadas à mudança do regime político, incluindo em especial, as iniciativas de tipo igualitário e socializante postas em prática durante o período revolucionário de 1974-75, originaram várias transformações, sendo de destacar as seguintes: a) O alargamento da Segurança Social a numerosos beneficiários que não estavam abrangidos; b) A criação do Serviço Nacional de Saúde; c) A maior prioridade atribuída à educação; d) A transformação do sistema salarial com a criação de complementos salariais e do salário mínimo nacional; e) O estabelecimento do direito à greve, à estabilidade no emprego e a generalização do direito aos subsídios de férias e de Natal; f) O livre acesso pelas mulheres a todas as profissões; h) A melhoria das condições de vida da população sobretudo nas zonas rurais, graças a importantes avanços na electrificação das aldeias, na melhoria de estradas e caminhos, no abastecimento de água e no

saneamento; o estabelecimento da liberdade sindical; a abolição do condicionamento industrial (Garcia, 2000: 30-31).

Nesta época, a nível europeu, no plano social, para o período subsequente entre meados da década de 70 até final da década, em contexto do fim do equilíbrio pós II Grande Guerra e perante o adensamento dos problemas, designadamente vindos da deterioração do mercado de trabalho e do desemprego, existe um crescente activismo social, tendo dado origem a uma série de programas de acção, que tiveram no Programa da Acção de Política Social (1974) o seu início. Três grandes princípios foram então enunciados e passaram a informar a acção da Comissão Europeia no campo social: I) Pleno emprego e melhor emprego; II) Melhoria das condições de vida e de trabalho; III) Maior participação dos trabalhadores e empresários nas decisões económicas e sociais da comunidade.

O primeiro programa europeu anti – pobreza foi aprovado pela Comissão em 1975 e a sua criação inscreve – se no propósito anunciado de dar à comunidade uma “face humana”. Este programa consistiu originalmente em vinte e um esquemas e estudos pelo período de dois anos (mais tarde, e sob pressão dos projectos alemães alargados para cinco anos). Três aspectos principais caracterizavam estes projectos: i) eram co-financiados em 50% pelos governos nacionais; ii) eram objecto de uma avaliação e iii) deveriam fazer estudos sobre a extensão e natureza da pobreza nos vários estados membros (Rodrigues, 2002:7-8).

Em conclusão, a transformação da sociedade portuguesa a vários níveis produzida pela Revolução de 25 de Abril de 1974 é um acontecimento marcante da nossa história. A nível social a revolução constitui um ponto de viragem significativo, é também em 1974 – 75 que a Comissão Europeia se preocupa com os problemas sociais cada vez mais latentes em todo o mundo. Existe um paralelismo ocasional entre a implementação de novas estratégias sociais pela Comissão Europeia e os desafios e consequências sociais que ocorreram com a Revolução no nosso país. Essa dinâmica vai intensificar – se a partir de 1985, quando Portugal assinou o acordo de adesão à CEE. Mostra-se no ponto 1.5.2. os pormenores dessa adesão e nos pontos 1.6. e 1.7., a evolução desde a Revolução e da adesão à CEE, da Pobreza e Exclusão Social e do Estado Providência, até à actualidade.

Os indicadores da mudança económica e social irão demonstrar o quanto foi importante a instauração da Democracia por intermédio da Revolução, hoje Portugal possui modernas infra-estruturas rodoviárias e de transportes, a qualidade de vida média da população cresceu de forma significativa, a esperança média de vida aumentou e a generalidade da população tem acesso a todos os níveis de ensino, bem como aos meios culturais. Para isto ter acontecido a “jovem” democracia nascida em 1974, foi o quadro

político indispensável no processo de desenvolvimento da economia e da sociedade portuguesa, hoje preparada para encarar com mais confiança os novos desafios da globalização (INE, 2004: 1-10)⁸.

Por fim, para além da condição democrática, é justo salientar e reconhecer o papel decisivo que foi desempenhado pela nossa integração europeia proporcionada pela Revolução e tudo o que esta representou de estímulo ao progresso nacional nos mais diversos domínios.

⁸ No entanto, face à actual crise económica e financeira, perspectiva - se que ocorra uma estagnação no processo de desenvolvimento da sociedade portuguesa, colocando - se em causa os direitos adquiridos por intermédio da Revolução de Abril de 1974.

1.5.2. – A Integração de Portugal na CEE

No dia 12 de Junho de 1985, na cerimónia da assinatura da Acta Final da adesão de Portugal (e Espanha) à Comunidade Económica Europeia (CEE), realizada no Mosteiro dos Jerónimos, o então primeiro ministro português, Mário Soares, afirmou que a adesão de Portugal à CEE representava “*uma opção fundamental para um futuro de progresso e de modernidade*”. Esta opção apresentava-se-lhe como a consequência natural dos processos de descolonização e de democratização permitidos pela Revolução de 25 de Abril de 1974.

No mesmo dia, o Presidente da República, Ramalho Eanes, considerou que a integração comportava “*factores de insegurança e risco*” mas, simultaneamente, “*era uma oportunidade de mudança*”. Na área partidária e no campo sindical, as clivagens ideológicas foram mais claras, com a Intersindical, associada ao Partido Comunista a manifestar – se contra a adesão e a União Geral dos Trabalhadores, associada ao PS e ao PSD a expressar um europeísmo explícito e convicto (Pinto e Teixeira, 2005:40-41). Estas interpretações do significado da adesão traduziam não só o ponto de vista da maior parte da classe política do momento, mas também o da maioria da população que os mais críticos, ausentes da cerimónia do Mosteiro dos Jerónimos, afirmavam ser desconhecedora ou estar alheada do moroso processo de negociação - iniciado oito anos antes - e das suas consequências. As críticas mais moderadas provinham da Confederação da Industria Portuguesa (CIP) e da Associação Industrial Portuguesa (AIP) que discordavam da forma como o processo de adesão havia sido conduzido, embora acabassem por se manifestar a favor da adesão, ainda que com tonalidades diferenciadas. A CIP, oscilando entre uma liberalização interna e um proteccionismo perante a CEE, exigindo mais apoio pré – adesão, chegando mesmo a manifestar – se contra os acordos assinados, enquanto a AIP, apresentava uma aproximação e uma visão mais pragmática numa perspectiva de concordância com a integração e depois logo se verá o que acontece no futuro (Lucena e Gaspar, 1991: 899). As críticas mais severas tinham origem no Partido Comunista Português e na Intersindical que não podiam aderir, por motivos de ordem ideológica e histórica, a um projecto de economia de mercado. O PCP manifestou – se sempre contra a integração na CEE, fazendo dela um elemento importante da sua campanha política entre 1977 e 1986, evoluindo a partir desta data para uma posição mais moderada, deixando de exigir a retirada de Portugal da CEE, embora continuasse a sua luta pela revisão dos tratados (Bermeo, 1988:14).

Anteriormente, fechado o ciclo do império, com a transferência dos poderes na Guiné e Cabo Verde (1974), S. Tomé e Príncipe (1975), Moçambique (1975) e Angola (1975);

encerrado o período revolucionário, com a aprovação da Constituição de 1976, na qual se definia a República Portuguesa como um Estado democrático, pluralista, em fase de transição para o socialismo - fórmula que deixa transparecer o consenso político-partidário possível no momento - urgia ultrapassar a crise de identidade entretanto gerada por tão profundas e rápidas mudanças e, simultaneamente, criar as condições para a recuperação do tempo perdido pelo estatismo proteccionista e colonial, anterior ao 25 de Abril e, principalmente, pelo estatismo colectivista e revolucionário que se lhe seguiu. De facto, as adaptações e reacções que se seguiram ao 25 de Abril (nacionalizações, reforma agrária e controlo operário) e a conseqüente burocratização da economia, as lutas sociais e as políticas de redistribuição do rendimento e da riqueza a elas ligadas, a fuga de capitais e o desinvestimento, todos estes aspectos, que caracterizaram a conjuntura interna nos anos de 74-75, tinham vindo a agravar as conseqüências de uma conjuntura económica internacional de crise, desencadeada a partir do final de 1973.

Em 1975, o produto interno bruto (PIB) diminuiu (-4,3%), as exportações e as importações decresceram (-14,1% e -22,7%, respectivamente), também decresceram, acentuadamente, os valores relativos ao comércio com as ex-colónias, às remessas dos emigrantes, ao turismo e à produção agrícola. O aumento do défice do Orçamento do Estado e do desemprego podem juntar-se aos anteriores indícios de uma crise, que só não teve maiores proporções porque foi acompanhada de um aumento do consumo privado dos beneficiários das políticas sociais entretanto concretizadas. Apesar da crise, os salários reais cresceram 12% em 1974 e 9% em 1975 (Lopes, 2002:43-108).

O pedido de adesão à CEE, feito pelo primeiro-ministro do I Governo Constitucional, em 28 de Março de 1977, deve ser interpretado no contexto de afirmação de uma nova identidade europeia, de insuficiências estruturais da economia portuguesa (a estagnação da agricultura e a especialização das exportações de produtos de indústrias tradicionais) e de uma procura de soluções para a crise conjuntural atrás referida. Aliás, convém recordar que já em Outubro de 1975, a Comunidade pusera à disposição de Portugal um avultado empréstimo (150 milhões de ECUs para financiamento de vários projectos), renegociado no ano seguinte para que abrangesse não só a área do comércio mas, também, a da cooperação e a da mão-de-obra (Almeida, 2005: 263 – 264). De resto, o Estado Novo (1933-74) tinha vindo, forçado pelas circunstâncias, a privilegiar um relacionamento económico com a Europa, a partir dos anos 60, quando a opção industrializadora prosseguida desde a década anterior exigiu a substituição do princípio da integração económica do *império*, pelo da integração económica no espaço europeu.

Portugal, que beneficiou da 2ª fase do Plano Marshall (1948) e foi membro fundador da OECE (1948) e da EFTA (1960), acabou por celebrar um acordo com a CEE, em 1973, onde já se encontravam os seus principais parceiros comerciais europeus, a Inglaterra e a Alemanha.

Por conseguinte, a adesão à CEE, em 1985, não significou o *regresso à Europa*, mas a plena identificação com um projecto de sociedade aberta, democrática e de bem-estar que já vinha sendo desejado por cada vez maior número de portugueses, especialmente desde o final da década de 50.

A fase das negociações para a adesão de Portugal à CEE, de 1977 a 1985, pode ser dividida do ponto de vista económico, em 4 períodos: o 1º de *normalização*, em 1976-77, em que se procurou restabelecer as condições de funcionamento das empresas, a confiança dos empresários e o controlo do défice externo; o 2º de *viragem*, em 1978-79, em que se acentuou a tendência restritiva anterior, recorrendo-se a avultados empréstimos estrangeiros e ao 1º acordo com o FMI, com vista ao equilíbrio económico externo; o 3º de *retorno às dificuldades no equilíbrio externo*, em 1980-83, em consequência de uma política expansionista interna associada à crise internacional; o 4º de *estabilização económica*, de 1983-84, com o 2º acordo com o FMI, através do qual se procurou um reequilíbrio das contas externas (Almeida, 2005:265-267).

No momento em que os portugueses aderiram formalmente à CEE, ainda se faziam sentir os custos deste último programa do FMI: o desemprego e a inflação tinham aumentado; os salários reais e o consumo privado tinham decrescido.

Neste contexto, compreende-se que até os mais entusiastas da adesão não tivessem escondido as suas dúvidas quanto à capacidade e à vontade dos portugueses aplicarem adequadamente os fundos postos à disposição pela CEE.

As políticas fortemente restritivas do poder de compra dos trabalhadores, que viram o seu poder aquisitivo severamente diminuído de 1976 a 1979 e de 1982-84, provocaram uma contestação menos intensa do que seria de esperar. Tal facto tem conduzido os cientistas sociais a realçar o papel da economia *subterrânea*, das remessas dos emigrantes e da agricultura familiar na criação de um rendimento complementar dos salários, rendimento que tem permitido um consumo acrescido e a moderação dos conflitos sociais. A modernização socio-económica exigiu respostas que colmassem as formas de solidariedade em extinção e as insuficiências de um Estado Providência recente, pobre e, ele próprio, a precisar de racionalizar as despesas.

A conjuntura de expansão económica que se prolongou mais em Portugal do que na Europa, abarcando o quinquénio de 1986 a 1992, os processos de liberalização e de reprivatizações desenvolvidos com vista a adaptar a economia portuguesa às normas comunitárias e o crescimento dos fluxos financeiros provenientes da UE (crescimento limitado pelas exigências de controle das despesas do Estado, geralmente participante nos projectos financiados pela UE), aceleraram e aprofundaram as transformações económicas e sociais já em curso, exigindo respostas para as novas necessidades e para os novos problemas, mas não deixando de criar condições para a persistência do optimismo realista que predomina, ainda hoje, na sociedade portuguesa, face à integração europeia.

As transformações sociais das últimas décadas revelam uma tendência para o esbatimento das clivagens entre o Norte e o Sul, o urbano e o rural, clivagens que os cientistas sociais vinham a identificar como características da sociedade portuguesa, até à década de 60. Os dualismos espaciais tendem a dar lugar aos dualismos socio-económicos, segundo uns, ou á uniformização, segundo outros. Mas é preciso não esquecer as continuidades que persistem ao lado das inovações.

Veja-se, em primeiro lugar, a população. No continente, a população era de 8,9 milhões em 1960, 8,6 milhões em 1970, 9,8 milhões em 1981 e de 9,9 milhões de habitantes em 1991 (Barreto, 2000:79). A taxa de crescimento anual médio passou de -0,33% na década de 60, para 1,35% na década de 70, descendo para 0,03% na década de 80. O crescimento negativo da população, na década de 60, deve-se em grande medida ao intenso fluxo emigratório dos portugueses para a Europa, principalmente para a França. Na década de 70, a emigração estancou e começa a verificar-se o fenómeno inverso: entraram em Portugal mais de meio milhão de pessoas provenientes das ex-colónias, as quais foi necessário integrar social e profissionalmente. Portugal passa, a partir de então, a ser um pólo de atracção para imigrantes, principalmente provenientes dos países africanos de língua portuguesa, mas também originários do Brasil e de alguns países europeus (Lopes, 2002:15-25).

Na década de oitenta, o crescimento populacional estagna em consequência do recomeço moderado da emigração - compensada pelo fluxo imigratório - e da acentuação do declínio da natalidade (em 1970, a descendência média era de 3,0 filhos por mulher, em 1991 era de 1,6).

As mulheres controlam cada vez mais eficazmente a natalidade e fazem-no de uma forma bastante homogénea no espaço continental. Compensando em parte os efeitos desta tendência, verifica-se uma queda drástica (87%) da taxa de mortalidade infantil desde os anos 60. A generalização da vacinação das crianças e da cobertura sanitária e educativa do país, a

melhoria da alimentação e dos cuidados de higiene explicam esta mudança a que também não é alheia a difusão de uma atitude de valorização da criança. A esperança de vida à nascença aumentou para as mulheres (mais 11,1 anos) e para os homens (mais 9,6 anos), bem como a esperança de vida aos 65 anos (mais 3,3 anos para as mulheres e 1,4 para os homens).

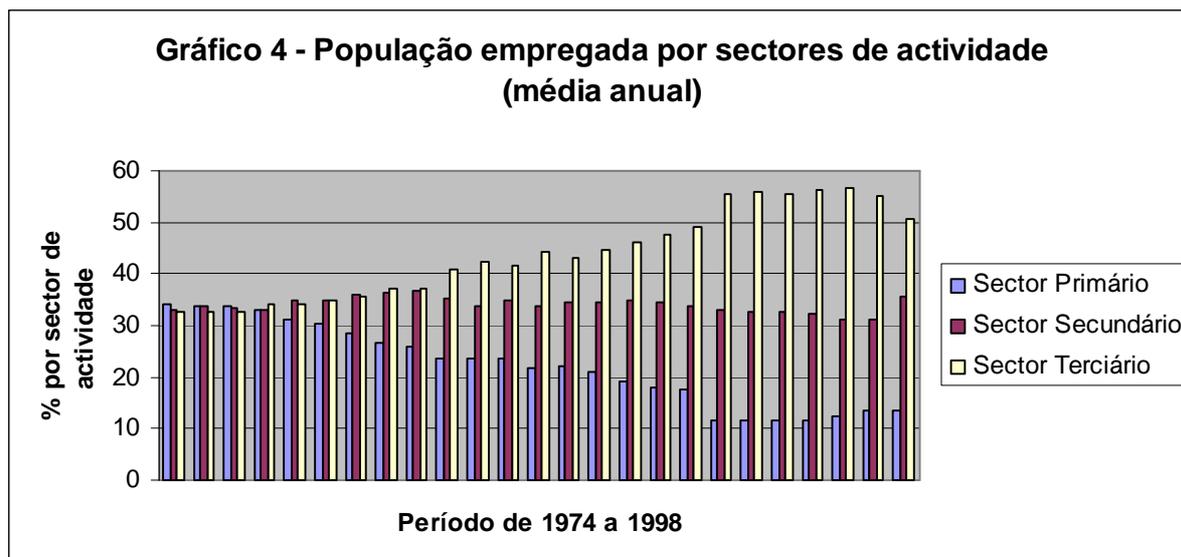
Em consequência, a população portuguesa sofreu um duplo envelhecimento nas últimas décadas. As famílias compostas por 1 e 2 indivíduos que representavam 30,3% em 1960, passaram para 39,1%, enquanto se reduzia a percentagem das famílias com mais de cinco elementos.

Novas formas de relacionamento entre os sexos, a generalização da entrada das mulheres no mercado de trabalho, o aumento dos níveis de escolarização e a laicização da sociedade podem também justificar a generalização do casamento não católico, o aumento dos divórcios e dos filhos tidos fora do casamento, alterações que têm acompanhado as restantes mudanças da estrutura social.

Observando a distribuição da população no espaço, verifica-se a acentuação da tendência para a litoralização e para a urbanização da população, o mesmo é dizer, para o despovoamento dos campos, particularmente os do interior. Na faixa litoral do país concentra-se 80% da população, cabendo às áreas metropolitanas de Lisboa e Porto cerca de 40%, enquanto algumas regiões do país se desertificam como no casos do Norte e Centro interior, do Alentejo e da serra algarvia.

A aceleração das transformações da estrutura social portuguesa tem vindo a ser remetida para os anos 60, mas esta afirmação não obsta a que se distingam ritmos de mudança diversos ao longo do período considerado. Seleccionam-se e apresentam-se, de seguida, apenas alguns dos aspectos relevantes dessas transformações. Alterou-se profundamente a distribuição da população activa por sectores de actividade económica: enquanto desceu a percentagem dos activos no sector primário (de 43,6% em 1960, para 19,7% em 1981 e 11,6% em 1992), foi aumentando a do sector terciário (de 27,5% para 41,6% e 55,2%, nos mesmos anos).

A fuga do sector primário é empreendida principalmente pelos homens mais jovens, facto que explica, por um lado, a *feminização* do sector e, por outro, a mais elevada taxa de analfabetismo que aí se verifica relativamente aos outros sectores económicos. No sector secundário, a percentagem de activos vai aumentando até aos 38,7% de 1981, mas a tendência inverte-se, a partir daí.



Fonte: Instituto Nacional de Estatística

Em consonância com a terciarização da economia, dá-se a feminização do sector terciário que absorve os crescentes contingentes de mão-de-obra feminina chegados ao mercado de trabalho. O número de mulheres com actividade profissional remunerada mais do que duplicou nos últimos vinte anos e se em alguns grupos de profissões as mulheres já estão em maioria (como no dos profissionais intelectuais, científicos e técnicos e no dos empregados administrativos, do comércio e dos serviços pessoais), em outros isso ainda não acontece (como, por exemplo, o dos directores e quadros dirigentes). A feminização da população estudantil das universidades (em 1992, as mulheres representavam 60% dos universitários, enquanto em 1960 não ultrapassavam os 29,5%) e a mais elevada taxa de sucesso das estudantes do sexo feminino apontam para a acentuação do predomínio feminino em profissões exigindo níveis de escolaridade elevados. O princípio da igualdade entre homens e mulheres em todos os domínios consagrado na Constituição de 1976, veio posteriormente a ser aplicado na legislação específica sobre o matrimónio (1978), o trabalho (1979), o poder paternal (1995). No entanto, sabe-se que as práticas sociais podem antecipar-se às normas jurídicas, segui-las ou adaptar-se-lhes segundo estratégias diversificadas. E, também neste caso, ainda se está longe da uniformização das atitudes, dos comportamentos e dos valores. Mas é um facto que as relações e as representações de género estão a mudar na sociedade portuguesa. A elevação da escolaridade obrigatória de 4 para 6 e, mais recentemente, para 9 anos, a massificação do ensino secundário e o alargamento do universitário, a difusão dos meios de comunicação de massas, a globalização da economia e da comunicação, o turismo de massas, o retorno dos migrantes, a integração na CEE e as

mudanças nas práticas sociais daí decorrentes são poderosos factores de homogeneização de condutas e de valores. É neste contexto que se pode compreender a tendência para uma relativa aproximação dos padrões de consumo das famílias portuguesas, mesmo quando não se verifica idêntica tendência em matéria de receitas.

A análise dos resultados duma sondagem de opinião realizada em Maio de 1995 (Expresso, 06-05-95), permite concluir que a maioria dos eleitores portugueses considera não existir alternativa à integração na UE, embora reconheça, por outro lado, que as pescas, a agricultura e o emprego foram prejudicados e os fundos europeus mal aplicados. Num inquérito feito às elites política, económica e sindical (Mozzicafreddo – Expresso, 15-02-97), sobre as representações dos efeitos da adesão à CEE, verifica-se que a esmagadora maioria dos inquiridos valoriza positivamente os primeiros 10 anos de integração europeia. Os efeitos positivos reconhecidos pela maior parte dos inquiridos situam-se nas áreas do consumo, das infra-estruturas, da produção (modernização tecnológica em alguns sectores) e dos direitos dos cidadãos. Os efeitos negativos identificados pela maioria dos inquiridos são o aumento do desemprego, da pobreza e da exclusão social, do trabalho clandestino e das dívidas à segurança social. Parece sobretudo que na área social, ainda existe um largo caminho a percorrer, no sentido da erradicação de desigualdades sociais, desemprego, pobreza e exclusão social.

Decorrem das linhas de evolução atrás referidas alguns dos desafios do presente. As preocupações com o equilíbrio ambiental e com a qualidade de vida exigem uma política de ocupação do espaço que conduza a um reequilíbrio tendo em atenção as novas realidades em construção e as finalidades a alcançar. Os problemas criados pelo envelhecimento da população, pela dissolução das solidariedades tradicionais, pelo desenvolvimento de estruturas familiares até aqui minoritárias e pelos efeitos perversos do desenvolvimento económico exigem uma redefinição das políticas sociais do Estado que não contribua para o surgimento de novas desigualdades ou para o aprofundamento das antigas. A maioria dos portugueses está convicta de que a melhor maneira de fazer face às pressões da globalização é a plena integração na UE.

O Eurobarómetro, que, desde 1980, regista sistematicamente a opinião dos portugueses sobre o tema, revelou uma clara linha ascendente durante esta década, com um forte salto após a adesão, em 1986. O número de portugueses que consideravam a adesão à CEE um coisa boa, aumentou de 24,4% entre 1980 e 1982 para 64,5% entre 1986 e 1990, atingindo mais de 70% nos anos seguintes (Bacalhau, 1994:269). Em 1993, 65% da população achava que Portugal tinha beneficiado muito em termos de desenvolvimento

económico com a adesão à CEE). Como noutros países do Sul da Europa, parece existir uma forte correlação nos elementos das classes médias urbanas entre europeísmo e fraco «orgulho nacional» e nas classes baixas rurais e pouco instruídas entre fraco europeísmo e forte «orgulho nacional» (Cruz, 1993:157-158).

No campo da união política e dos objectivos de Maastricht, a grande maioria dos portugueses apoiava a união política e monetária e ainda mais a política de segurança comum. Esta percentagem diminuía quando questionados explicitamente sobre um regime federal europeu (governo único federal) com uma maioria a favor contra 38,3%. Reafirmando a sua identidade europeia, mantendo – se optimistas sobre a União Europeia e a integração portuguesa ao longo dos anos 80, os portugueses, tanto quanto os estudos de opinião permitem avaliar, não passaram por sérios problemas de identidade com o fim do império colonial, em 1975, ou com a sua nova inserção internacional no espaço europeu, em 1986.

Por isso, foram feitos esforços no sentido do cumprimento dos critérios de convergência para a moeda única definidos em Maastricht. O êxito destes esforços não deve fazer esquecer que, participando numa economia aberta que sofre, por sua vez, as pressões da globalização, Portugal precisa de dar resposta às exigências desta dupla inserção. Neste contexto, continua a ser prioritário o desafio da competitividade que se liga intimamente a outros dois desafios: o da qualidade e o da identidade. A competitividade pressupõe modernização tecnológica, económica e social; a reestruturação da identidade pressupõe a descoberta de espaços de afirmação na UE e no mundo. Daqui resulta a necessidade de elevar a qualidade da produção e dos serviços, o que exige melhor formação inicial e em serviço, para todos. Só assim, poderemos melhorar a situação socioeconómica em Portugal, que na segunda metade da década de 80 já tinha melhorado, no entanto, conforme se irá verificar no subcapítulo 1.6. – A evolução da Pobreza e Exclusão Social nos últimos 30 anos, continuam a persistir bolsas de pobreza e exclusão social provenientes de períodos anteriores, e que não beneficiaram da melhoria das condições médias de vida apesar da implementação dos programas comunitários de Luta Contra a Pobreza e a Exclusão Social no nosso país. Para esta situação, também contribui o Estado Providência português que apesar do seu esforço, não consegue alterar radicalmente os índices de pobreza e exclusão social em Portugal, como se irá mostrar no capítulo 1.7. – Estado Providência e respostas sociais nos últimos 30 anos em Portugal –, é indiscutível que apesar desse esforço, a extensão e a intensidade da pobreza em Portugal é muito superior à média dos países da União Europeia, e caso não existisse uma Sociedade Providência forte e com uma tendência para crescer, os índices de Pobreza e Exclusão Social seriam inequivocamente superiores e muito preocupantes para todos nós.

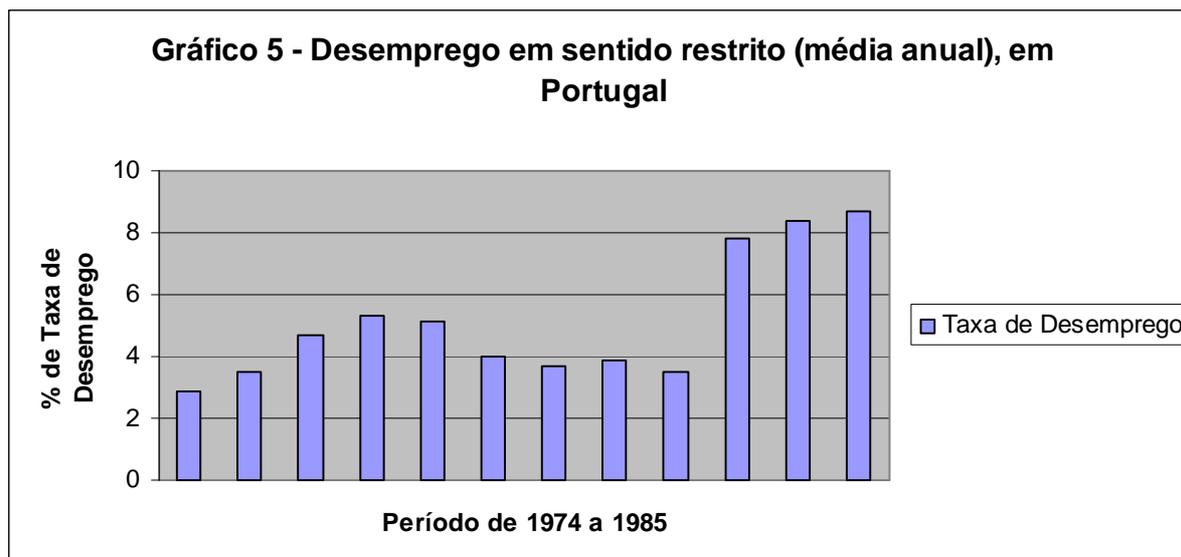
1.6. – A evolução da Pobreza e da Exclusão Social nas últimas décadas em Portugal

A pobreza e a exclusão social constituem uma fonte de preocupação permanente para toda a humanidade, existem, no passado e actualmente, exemplos de desafios que foram gerados para proporcionar a resolução de problemas estruturais que vitimam tanto as sociedades dos chamados países subdesenvolvidos como dos países desenvolvidos.

Em Portugal, os desafios têm sido constantes, proporcionando, até recentemente, a existência de uma sociedade com menos pobreza e exclusão social. As mudanças ocorridas com a Revolução de 25 de Abril de 1974, bem como a adesão de Portugal, em 1986, ao projecto de União Europeia, constituíram uma viragem fundamental nas respostas mais adequadas aos problemas, entretanto já identificados e analisados, sendo sobretudo a aplicação no país dos Programas Europeus de Luta Contra a Pobreza um marco importante nessa evolução, até pela influência que vieram a ter na filosofia e no modelo adoptado, em 1990, pelo PNLCP (BIT, 2003:8).

Conforme foi referido anteriormente, nos primeiros anos, após a Revolução de 25 de Abril de 1974, foram tomadas algumas medidas de política económica e social que vieram beneficiar os grupos mais pobres e desfavorecidos da população. Referem-se a título de exemplo, a introdução do salário mínimo nacional, o alargamento da cobertura e melhoria do esquema de benefícios da Segurança Social, o alargamento da rede de equipamentos sociais (creches e jardins de infância, centros de dia para idosos, etc.) e a extensão dos serviços de saúde e da assistência medicamentosa (Nunes, 1998: 17-18).

Porém, o agravamento da crise económica e as políticas recessivas colocadas em prática para a combater originaram, a partir de 1977, um movimento de sentido contrário, com novo recrudescimento da pobreza no país, em consequência do aumento do desemprego sem protecção social, da quebra do poder de compra dos salários mais baixos e das pensões e do fenómeno dos salários em atraso.



Nota: 1974-1981: Continente; 1982-1985: Portugal

Fonte: Instituto Nacional de Estatística

Este conjunto de factores não apenas fez regredir a situação dos pobres mas veio, ainda, lançar na pobreza, famílias que, até aí, a desconheciam. São estas as que suscitaram, internacionalmente, a designação de «novos pobres» (Bruto da Costa, Silva, Pereirinha e Matos, 1985: 18-19).

Condicionada por factores externos, e por outros de ordem interna, conforme foi salientado em subcapítulos anteriores, a situação económica e social em Portugal agravou-se nos finais dos anos setenta. A passagem repentina de um modelo ditatorial, para um novo sistema democrático teve consequências imediatas a vários níveis. Neste contexto, nos primeiros anos da década de 80 o mercado de trabalho registou, por isso, elevadas taxas de desemprego, sendo de realçar o ano de 1985, com uma taxa de desemprego de 8,7% conforme o gráfico anterior.

No entanto, com a Revolução de 25 de Abril de 1974, criaram-se condições sociais para que o índice de pobreza dos portugueses, passasse de 43% (à data da revolução) com um limiar de pobreza, fixado em 75% do rendimento *per capita* (Silva, 1984: 117-128), para índices menores durante a primeira metade da década de oitenta. Estima-se que apesar da deterioração das condições socioeconómicas, num contexto internacional desfavorável, cerca de 25% das famílias portuguesas viviam então em situação de pobreza durante os primeiros anos da década de oitenta. As situações de pobreza e exclusão social ocorriam fundamentalmente nas regiões agrícolas do sul (Alentejo), na Área Metropolitana de Lisboa, nas regiões de mono-indústria em reestruturação e nas regiões rurais periféricas, em geral. A

pobreza atingia em particular os idosos isolados, os pensionistas, os trabalhadores agrícolas por conta de outrem, as famílias monoparentais (sobretudo de monoparentalidade feminina), os indivíduos de baixa escolaridade e os desempregados (BIT, 2003: 39).

Com a adesão de Portugal à CEE, associada à melhoria da situação económica internacional, o combate à pobreza e à exclusão sofreu uma maior intervenção por parte dos diversos agentes intervenientes, existindo uma crescente sensibilização para os problemas associados a essas situações. Antes da adesão à CEE, Portugal não pôde desfrutar convenientemente do I Programa Europeu de Luta Contra a Pobreza (1975-1980). O primeiro programa europeu anti-pobreza foi aprovado pela Comissão em 1975 e a sua criação inscreveu-se no propósito anunciado de dar à Comunidade uma “face humana”. Este programa consistiu originalmente em vinte e um esquemas e estudos pelo período de dois anos (mais tarde, e sob pressão dos projectos alemães alargados para cinco anos). Três aspectos principais caracterizavam estes projectos: i) eram co-financiados em 50% pelos governos nacionais, ii) compreendiam uma avaliação e, iii) deveriam fazer estudos sobre a extensão e natureza da pobreza nos vários estados membros (Rodrigues, 2002:8). Foi sobretudo um programa ligado à investigação, devido ao aparecimento de novas formas e tipos de pobreza e exclusão social.

O II Programa Europeu de Luta Contra a Pobreza (1985-1989), com diversidade de níveis de despesas públicas entre países (Mosley, 1990: 146-164) e já com Portugal inserido na CEE, conferiu uma dinâmica nova e diferente no nosso país. Foi sobretudo um programa prático, que englobou um número significativo de pequenos projectos em todo o território português, fomentou um intercâmbio transnacional significativo relativamente a experiências aplicadas por vários micro-projectos apoiados por este programa, proporcionando uma maior abertura para um estudo cada vez mais aprofundado dos fenómenos de pobreza e exclusão social. Teve um âmbito mais alargado a sessenta e cinco projectos e uma maior ênfase na disseminação de resultados junto do poder local e profissionais do sector. Os projectos desenvolveram-se em áreas rurais empobrecidas, zonas urbanas desfavorecidas, famílias mono-parentais, migrantes de segunda geração, refugiados, migrantes em situação de retorno, sem-abrigo, marginais, idosos e desempregados. Nesta altura era evidente a constatação de que, além do crescimento económico não eliminar a pobreza, as políticas redistributivas tinham tido um efeito muito diminuto sobre o problema da pobreza (DPP, 2000: 2-3).

Posteriormente a estes dois programas, surgiu em 1989 o III Programa Europeu de Luta Contra a Pobreza (1989-1994), que visava ultrapassar a fase exploratória dos dois últimos, alargando o seu âmbito de actuação, apresentado estratégias preventivas e tendo um

orçamento disponível superior em quase três vezes o I PELC e em cerca de duas vezes o II PELC. O III Programa de Luta contra a Pobreza (1989-1994) veio a ocorrer neste ambiente de discussão de padrões mínimos e adopta a designação de exclusão social como problema a enfrentar no seguimento aliás “*do Tratado de Maastricht e seu protocolo, da alteração do terceiro objectivo do Fundo Social Europeu, das diversas Recomendações do Parlamento Europeu, o Livro Verde e Branco da Política Social Europeia, dos Programas de Acção Social da Comissão*” (Estivill, 2002).

Este Programa específico para o campo da luta conta a Pobreza e Exclusão Social marcou uma orientação no sentido não só do reconhecimento do problema, mas da experiência baseada em acções julgadas adequadas aos princípios da multidimensionalidade (era a característica escolhida para substantivar a pobreza e exclusão social), da parceria (com o que se firmava a pluralidade dos compromissos e contributos a recrutar, com ênfase para a quota da sociedade civil) e da participação (não dispensando, mas promovendo o envolvimento dos cidadãos destinatários, neste programa designados de “menos favorecidos”).

Não cabe neste momento uma avaliação do que foi este programa, mas julga-se poder reconhecer que muito aproveitou da experiência acumulada e do vigor de algumas das experiências desenvolvidas. Refira-se a reflexão apresentada por Jordi Estivill num dos seus trabalhos, de que “*o seu sucesso foi a razão da sua morte (...) no sentido em que muitas das estratégias desenhadas no mesmo (programa) foram incorporadas nas medidas tomadas por muitos dos Estados...*” (Estivill, 2002).

Os princípios orientadores atrás referidos e toda a reflexão daqui resultante constituíram a verdadeira grelha de partida do PNLCP em Portugal, sendo, no essencial, transferidos para a sua matriz de referência. O PNLCP surgiu em 1990, quando o III PELC ainda estava a começar a dar os primeiros passos, e resultou de uma preocupação crescente dos responsáveis políticos e outros agentes sobre os problemas da pobreza e exclusão social no nosso país, por isso, as medidas adoptadas em Portugal, no âmbito da luta contra a pobreza e a exclusão social, foram fortemente influenciadas pelas directivas comunitárias, assentando as diferenças sobretudo nos recursos disponibilizados e na inexperiência portuguesa nesse tipo de projectos, surgindo o PNLCP com um perfil muito semelhante aos PELCP, embora nem sempre com os mesmos entendimentos sobre as matérias tratadas, representando um esforço mais persistente, sistemático e inovador (ao nível da concepção, das metodologias e das práticas), em ruptura profunda com a tradição assistencialista, residual e episódica de intervenções no domínio da acção social em Portugal (BIT, 2003: 59).

Posteriormente ao surgimento do PNLCP em Fevereiro de 1990, foram adoptados, sobretudo a partir de 1996, várias medidas de política social com a preocupação de continuar a reduzir a extensão da pobreza que era de cerca de 23% em 1995. Assim salientam-se as mais importantes:

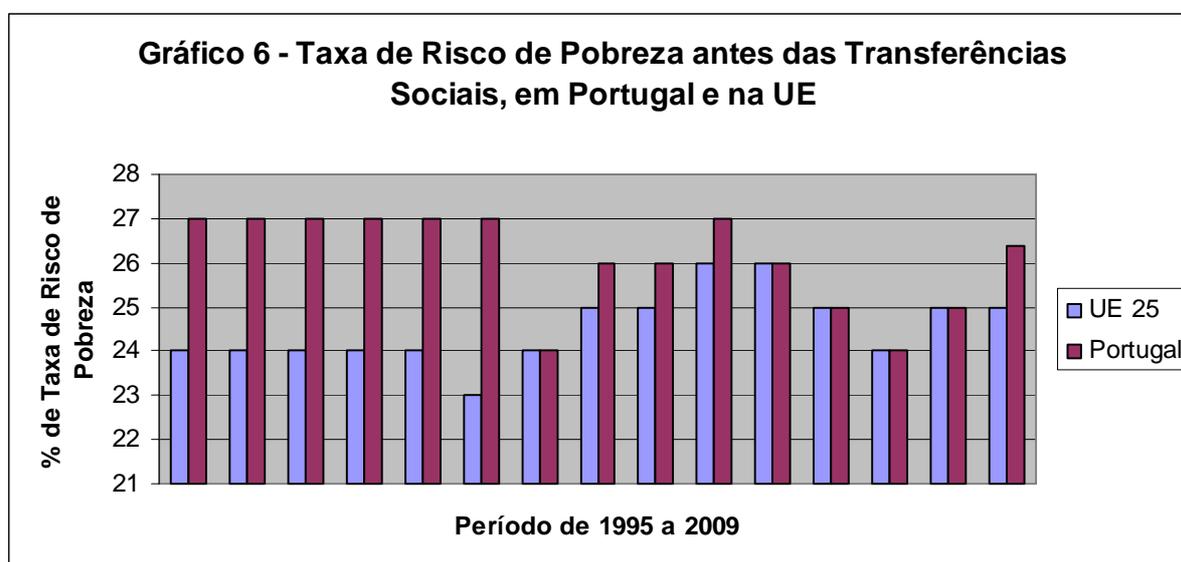
- a) Criação do Rendimento Mínimo Garantido (RMG), em 1996;
- b) Surgimento do Mercado Social de Emprego, em 1996;
- c) Constituição de Redes Sociais Locais, em 1997;
- d) A elaboração de Planos Nacionais de Emprego (anuais), a partir de 1998, dando sequência às directrizes da estratégia europeia para o emprego em 1997;
- e) A aprovação em 2001 do Plano Nacional de Acção para a Inclusão (PNAI, 2001-2003).

Não obstante a vulnerabilidade da população portuguesa a situações de pobreza e exclusão social, registou-se ao longo da segunda metade da década de 90 um ligeiro decréscimo na incidência de ambos os fenómenos. Esta situação deve-se, em larga medida, à melhoria da componente monetária das condições de vida da população, evidenciada na evolução positiva dos rendimentos das famílias portuguesas nesse período (Farinha, 2005: 108-109). Em 2001, o rendimento monetário médio das famílias correspondia a € 15.661, enquanto que em 1995 esse rendimento era de € 12.125 (a preços constantes). Paralelamente, os dados resultantes da análise por adulto equivalente mostram que em média os indivíduos auferiam um rendimento monetário de € 7.634 em 2001, ao passo que em 1995 rondava somente € 6.224. Ainda assim, o maior crescimento real anual do rendimento por adulto equivalente ocorreu entre 2000 e 2001, atingindo os 6,4% (Machado, Fernandes, Bomba, 2006: 43).

Apesar de bastantes progressos, a elevada taxa de pobreza registada em Portugal está associada a uma desigualdade de rendimentos, que é a mais alta de todos os países da UE25. A desigualdade foi medida através do rácio do total dos rendimentos recebidos pelos 20% da população com os rendimentos mais elevados (quartil superior) em relação aos recebidos pelos 20% de população com os rendimentos mais baixos (quartil inferior). Em 2005, este rácio atingia o valor de 8,2 em Portugal, sendo da ordem dos 4,9 para a média da UE25 (Ribeiro, 2007: 2).

Merece ser assinalado o facto da taxa de risco de pobreza de Portugal ser superior à de alguns países detentores de um rendimento por habitante inferior ao nosso. De facto, a dimensão assumida pela pobreza, em cada país, está também relacionada com a forma como é

ou não tolerada pelo conjunto dos cidadãos, com a importância que os poderes públicos e a sociedade em geral atribuem ao objectivo da redução da pobreza, e com a eficácia das políticas de combate à pobreza. A análise da taxa de pobreza em Portugal, antes e depois das transferências sociais, permite chamar a atenção para um aspecto importante (Ribeiro, 2007: 3). Assim, constata-se que, ainda que o sistema de segurança social tenha contribuído em 2009 para reduzir a taxa de pobreza (passando de 26,4%, antes das transferências sociais, para 17,9%, depois das transferências sociais), o seu impacto não é tão significativo como nos outros países (25,1% para 16,3%, na média da UE25 relativamente ao mesmo ano). De referir que a taxa de risco de pobreza portuguesa antes das transferências sociais é, nos anos mais recentes, aproximada à da média da UE25 (Gráfico 6).



Nota 1: Proporção de pessoas cujo rendimento disponível equivalente se situa abaixo do limite de pobreza, fixado em 60% do rendimento disponível equivalente mediano nacional.

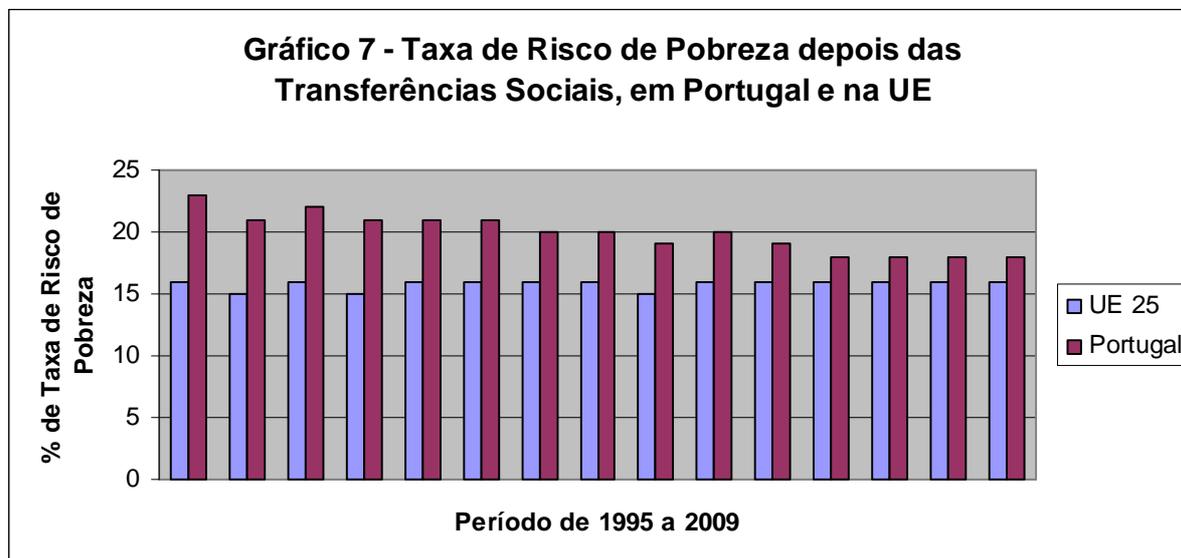
Nota 2: Os valores apresentados para a taxa de risco de pobreza antes das transferências sociais, incluem as transferências de rendimento do Estado para as famílias, referentes a pensões.

Fonte: EUROSTAT

Se considerarmos apenas os rendimentos do trabalho, de capital e transferências privadas, 43,4% da população residente em Portugal estaria em risco de pobreza em 2009. Os rendimentos provenientes de pensões de reforma e sobrevivência contribuíram em 2009 para um decréscimo de 17 p.p., observando-se uma taxa de risco de pobreza após pensões e antes de transferências sociais de 26,4% (Inquérito às condições de Vida e Rendimento: 2)⁹.

⁹ Inquérito publicado em Julho de 2011 pelo INE, realizado em 2010, incidindo sobre os rendimentos de 2009.

Quando se tem em consideração as transferências sociais, a taxa de risco de pobreza portuguesa é superior à média da taxa de risco de pobreza da UE25 (Gráfico 7), quando em comparação com a taxa de risco de pobreza antes das transferências sociais.



Nota: Proporção de pessoas cujo rendimento disponível equivalente se situa abaixo do limite de pobreza, fixado em 60% do rendimento disponível equivalente mediano nacional

Fonte: EUROSTAT

Daí que se possa concluir que, apesar da forte expansão das despesas sociais e da introdução de políticas inovadoras (como o rendimento mínimo garantido, por exemplo), na década de 90, o sistema de protecção social em Portugal tem-se revelado insuficiente e pouco eficaz em relação ao objectivo da redução da pobreza, quando comparado com os padrões europeus. Uma tal constatação obriga a reflectir sobre a Segurança Social, em particular no que respeita à necessidade de uma maior focalização das prestações em grupos alvo, especialmente vulneráveis (Ferreira, 2005: 1-2). Finalmente, há que assinalar que, no período de 1995 a 2005, a taxa de risco de pobreza não apresenta tendência para uma redução significativa, apesar de se ter verificado, ao menos na maior parte do período em estudo, uma taxa de crescimento económica positiva. Esta constatação coloca grandes desafios à condução da política social, em geral, e, mais particularmente, na concepção da política de combate à pobreza.

A fechar o período de 1995 a 2005, importa referenciar o estudo desenvolvido em 2005 pelo Instituto da Segurança Social, que procedeu a um «exercício de tipificação das situações de pobreza e exclusão social na sua estreita relação com o território» (ISS, IP; 2005)

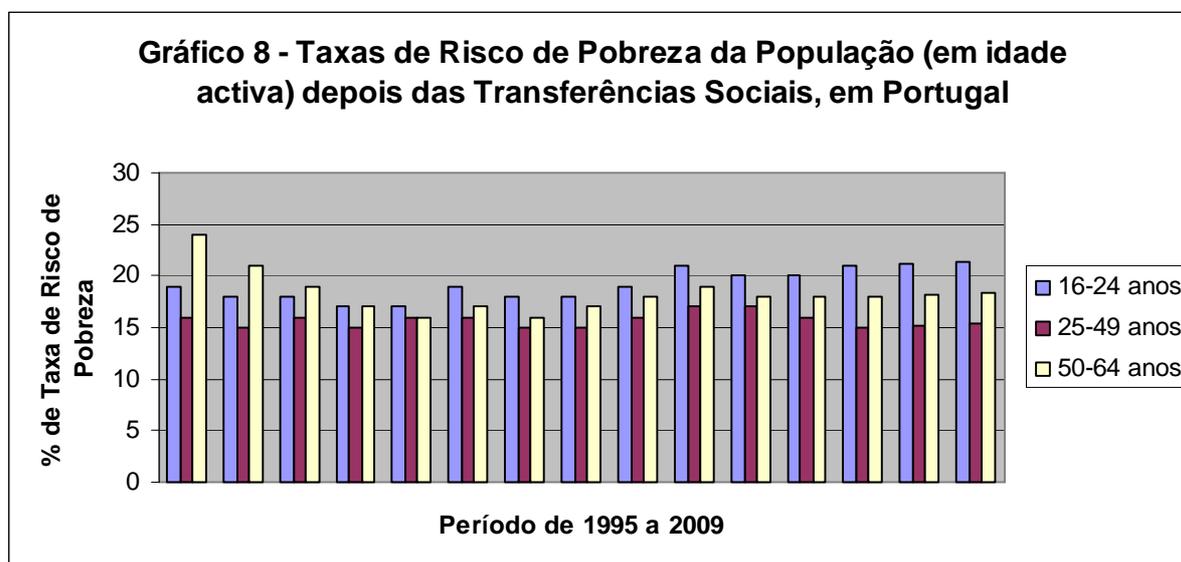
apresentando uma enorme riqueza devido às vastas potencialidades que comporta, abrindo novos horizontes relativos ao conhecimento dos fenómenos de pobreza e de exclusão social, sobretudo numa dimensão comparativa, mas também à compreensão mais aprofundada dos problemas e das potencialidades dos territórios e, por inerência, relativos ao planeamento e concretização de medidas e programas de intervenção social. Este estudo marcou o início de um processo que se espera profícuo, na medida em que a sua discussão poderá incluir os contributos relevantes para o seu aperfeiçoamento, estando previsto para breve a sua continuidade com a inclusão de novos indicadores, nomeadamente os relativos ao acesso dos cidadãos aos cuidados de saúde e à distribuição territorial de alguns fundos públicos e comunitários (Fangueiro, 2005: 4). De realçar que, conforme refere Capucha, tem sido “a intervenção política a estar na base de boa parte dos estudos que colocaram a questão dos territórios da pobreza no centro da análise, realizados ou no quadro de processos de avaliação de programas, ou como instrumentos de diagnóstico em projectos locais (...) Muitas medidas e programas da última década tiveram como eixo de intervenção o próprio território. A lógica de aproximação às pessoas não é feita em função de problemáticas específicas, mas das zonas onde elas se encontram concentradas e onde tais problemáticas se cruzam.” (Capucha, 2000: 13), tendo sido esta afirmação, o prenúncio de vários estudos sobre a pobreza e a exclusão social em Portugal, onde está incluído o estudo sobre a tipificação das situações de exclusão social em Portugal referido anteriormente.

A exemplo do que acontece na UE25, em Portugal as taxas de risco de pobreza depois das transferências sociais são mais elevadas para as mulheres do que para os homens (respectivamente, 21% e 20%, em 2005; 18,4% e 17,3%, em 2009). As mulheres são mais pobres em Portugal, entre outras razões, porque recebem em média salários mais baixos, mesmo para qualificações idênticas, e ocupam empregos menos qualificados. Acrescem a estas razões, factores relacionados com o tipo de família a que pertencem. Particularmente graves são alguns casos, por exemplo, em que a mulher vive só (taxa feminina de risco de pobreza depois das transferências sociais de 39%, face a uma correspondente taxa de 37%, para os homens, em 2005) (Ribeiro, 2007: 5). Pelo facto dos rendimentos médios das mulheres serem mais baixos do que os dos homens, acredita-se também que a elevada taxa de pobreza registada nas famílias mono-parentais é mais alta para as mulheres do que para os homens. Uma análise mais fina dos dados segundo o género, que de momento não se dispõe, relativamente aos anos mais recentes, permitiria certamente retirar conclusões mais seguras.

Relativamente à questão da idade, em Portugal, as taxas de risco de pobreza são maiores para os idosos (taxa de 28%, para os 65 e mais anos, em 2005) e, também, para as

crianças (taxa de 24%, para os menores de 16 anos, no mesmo ano), do que na média das idades. De referir que também para a UE25, as taxas de pobreza infantil e dos idosos são superiores às taxas médias (respectivamente, 20%, e 19%, contra 16%, em 2005). No entanto, em Portugal, a taxa de risco de pobreza dos idosos é superior à das crianças, o que não acontece na média comunitária. De referir que nalgumas sociedades europeias mais ricas se tem vindo a assistir a alguma transferência da pobreza dos grupos idosos para as crianças e até para a população em idade primordialmente activa¹⁰. No entanto, em virtude do aumento da idade média de vida, e o conseqüente aparecimento da 4ª idade, os gastos deste grupo tendem a aumentar, o que poderá ter repercussões sobre a incidência da pobreza (Ribeiro, 2007: 7).

Como seria de esperar, o risco de pobreza da população em idade activa é geralmente inferior à taxa média. As taxas portuguesas continuam contudo a situar-se em níveis bastante superiores à média europeia (respectivamente, 15% e 18%, para os grupos dos 25 aos 49 e dos 50 aos 64 anos, em Portugal, face a 14% e 13% na UE25, em 2007). No entanto, para a população mais jovem, dos 16 aos 24 anos, a taxa de risco de pobreza não só tem vindo a aproximar-se da taxa média, como é idêntica à registada na média dos países da UE25 (21%, em 2004).



Nota: Proporção de pessoas cujo rendimento disponível equivalente se situa abaixo do limite de pobreza, fixado em 60% do rendimento disponível equivalente mediano nacional

Fonte: EUROSTAT

¹⁰ Adiante se abordará de forma específica, a questão da pobreza nos trabalhadores por conta de outrem.

Com excepção da população dos 50 aos 64 anos, a tendência, entre 1995 e 2005, parece ser a do agravamento do risco de pobreza destes grupos etários, mais acentuadamente no grupo mais jovem, isto é, dos 16 aos 24 anos. Uma tal situação reflecte algumas das vulnerabilidades deste grupo da população portuguesa, mesmo a que está integrada no mercado de trabalho. De facto, em 2005, a taxa de risco de pobreza das pessoas com uma actividade é ainda da ordem dos 14% (16%, em 1995), face a 8% na UE25. Dentro desta categoria, a taxa de pobreza dos trabalhadores por conta própria atinge níveis substancialmente mais altos do que a dos trabalhadores por conta de outrem (respectivamente 27,6% e 7,8%, em 2001) (Machado, Fernandes, Bomba, 2006: 39-53). Entre as razões para o elevado risco de pobreza nos grupos inseridos no mercado de trabalho, os chamados *working poors*, estão os baixos rendimentos por eles auferidos, em ligação com níveis médios de habilitações, que são também os mais baixos do total dos países da UE25. No que se refere aos trabalhadores por conta de outrem, detecta-se ainda uma incidência significativa de trabalhadores de baixos salários, isto é, de trabalhadores com um salário inferior a 2/3 do ganho mediano (10,9% e 14,1%, em 2002 e 1995, de acordo com os dados dos Quadros de Pessoal).

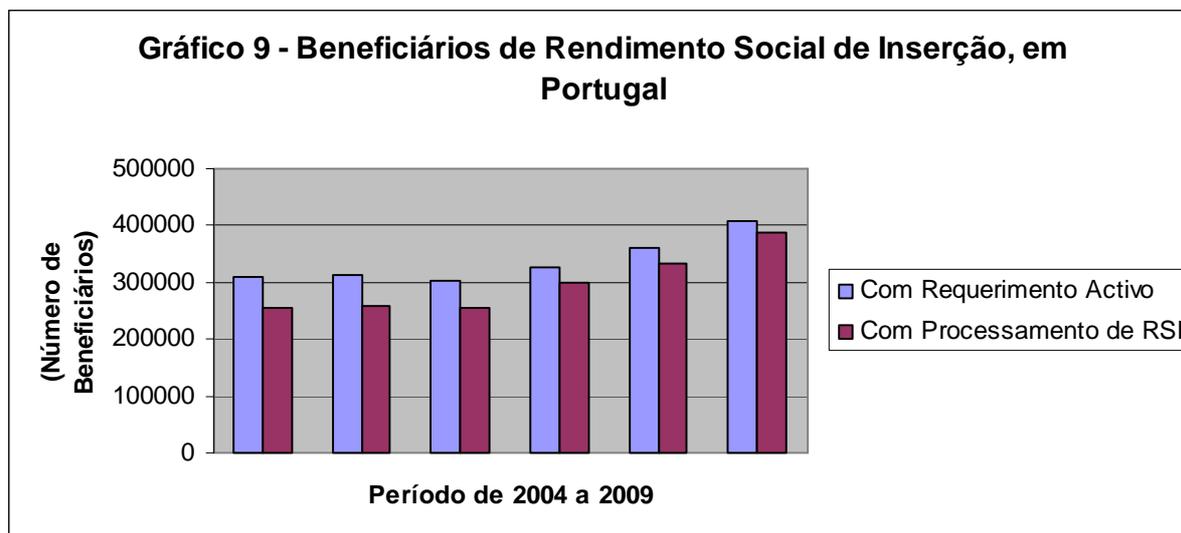
A situação de desemprego faz também elevar consideravelmente o risco de pobreza e exclusão social. Assim, segundo o estudo elaborado por Machado, Fernandes e Bomba (2006:39-53), refere-se que taxa de risco de pobreza dos desempregados era, em 2001, de cerca de 38,7% (30,4%, em 1995). A posição dos desempregados será tanto mais grave, quanto o desemprego se prolongar por um período de tempo longo (12 e mais meses). Ora, a taxa de desemprego de longa duração, em Portugal, subiu de 2,6% para 3,7%, entre 1995 e 2005, o que não pôde deixar de ter consequências sobre o risco de pobreza. Uma chamada de atenção particular deve também ser feita relativamente à crescente precarização do mercado de trabalho, já que a proliferação do trabalho temporário, mesmo quando melhor pago do que os contratos por tempo indeterminado, pode dar lugar a redução de rendimentos, enquanto se transita, por vezes por períodos longos, entre empregos diferentes.

Em 2009, de acordo com o último Inquérito elaborado pelo Instituto Nacional de Estatística sobre o Rendimento e Condições de Vida, à semelhança do que acontecera já em 2008, as transferências sociais, relacionadas com a doença e incapacidade, família, desemprego e inserção social, reduziram em 8,5 pontos percentuais a proporção da população em risco de pobreza, passando a taxa de pobreza a ser de cerca de 17,9% em Portugal.

Assim, o impacto das transferências sociais (excluindo pensões) na redução da taxa de pobreza, registou um aumento significativo em 2009. Já os rendimentos recebidos a título de

pensões de reforma e sobrevivência resultaram num decréscimo de 17 pontos percentuais na percentagem de indivíduos em risco de pobreza, observando-se uma taxa de risco de pobreza após pensões, e antes de transferências sociais, de 26,4% (24,3% em 2008). Considerando apenas os rendimentos do trabalho, de capital e transferências privadas, 43,4% da população residente em Portugal estaria em risco de pobreza em 2009 (41,5% em 2008 e 41,5% em 2007).

Apesar da taxa de pobreza apresentar uma gradual tendência de descida nos últimos anos, verifica-se que o número de beneficiários de Rendimento Social de Inserção (RSI) com requerimento activo e com processamento de RSI, têm subido nos últimos anos como consequência das dificuldades económicas que se sentem a nível internacional e nacional (Gráfico 9). Em 2009, o aumento do número de processamentos de RSI subiu 16,07%, prevendo-se que os aumentos sejam superiores para 2010 e 2011, excepto se existirem restrições suplementares no acesso ao RSI. Conforme se referiu, constata-se que a taxa de pobreza de 2009 é de 17,9%, segundo o Inquérito às Condições de Vida e Rendimento realizado em 2010 pelo Instituto Nacional de Estatística (INE), no entanto, é provável que no futuro haja uma dificuldade suplementar em manter ou reduzir a taxa de pobreza, devido ao aumento significativo de beneficiários de RSI em 2009, quando comparado com os aumentos dos anos anteriores.

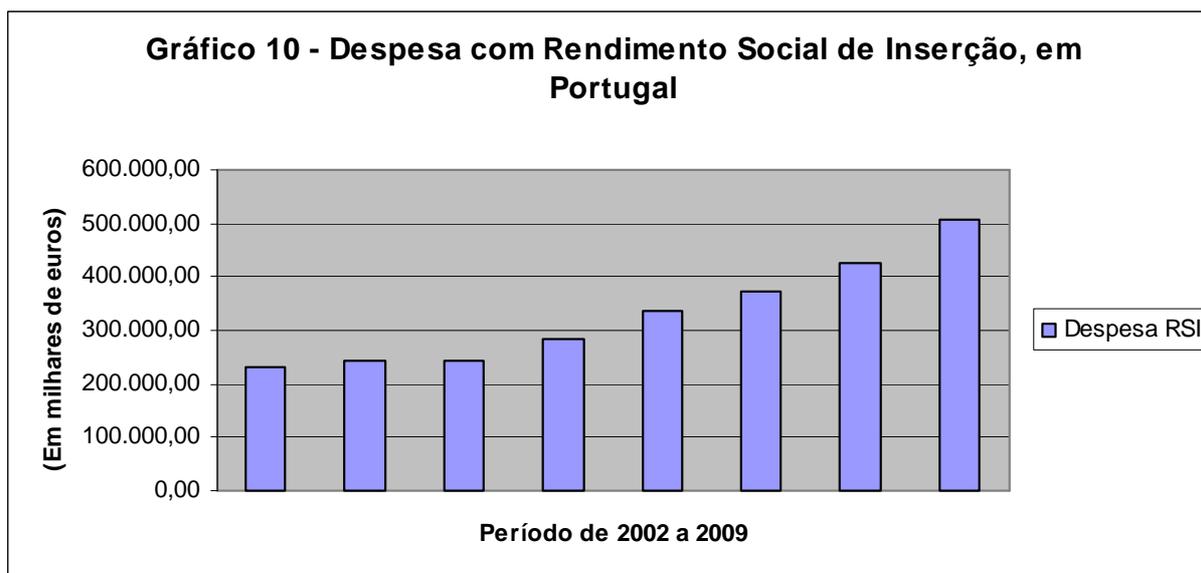


Fonte: Instituto de Informática da Segurança Social, I.P.

De forma a corroborar o citado no parágrafo anterior, é de salientar que a despesa com RSI tem aumentado gradualmente nos últimos anos. Em 2009, a despesa com RSI foi a maior de sempre, absorvendo 2,28% da despesa efectiva do Sistema de Segurança Social,

evidenciando um acréscimo de 19,2% relativamente ao ano anterior (Gráfico 10). Prevê-se, para os anos seguintes, um aumento significativo do valor de execução orçamental da despesa com RSI, devido à actual conjuntura económica em Portugal.

Isto, no caso de não se alterarem as condições de acesso e de não se reduzirem os valores médios das prestações por beneficiário, face à perspectiva geral de diminuição de participações.



Fonte: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P.

Recentemente, um estudo coordenado por Alfredo Bruto da Costa, apresentou diversas conclusões sobre a pobreza e a vulnerabilidade da população portuguesa em relação à exclusão social. A primeira conclusão reporta aos dados que foram extraídos do Painel dos Agregados Domésticos Privados da União Europeia, analisado para o período entre 1995-2000, em que 46% das pessoas e 47% dos agregados passaram pela pobreza em pelo menos um dos seis anos (Costa, 2008: 103-104).

Na análise da situação pelas regiões do Continente e pelas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira é exposto no estudo que o fenómeno da pobreza não é homogéneo, ressaltando diferenças pronunciadas entre regiões.

No que respeita à proporção dos que estiveram na pobreza ao longo de todo o período de seis anos (1995-2000), em relação à população pobre em pelo menos um ano, sobressai o Algarve com 39,5% de pessoas nessas circunstâncias, seguido da Madeira com 29,3% e do Centro com 26% (Costa, 2008: 106-107). Embora se desconheça a situação dessas pessoas

nos anos anteriores e posteriores ao período em estudo (1995-2000), pode concluir-se que, nessas regiões a pobreza persistente poderá atingir percentagens bastante elevadas e graves. No extremo oposto aparece a Região de Lisboa e Vale do Tejo, em que a percentagem dos «sempre pobres» se situa nos 6,9%.

A segunda conclusão é a de que mais de metade (54%) das famílias pobres em pelo menos um ano esteve na pobreza durante três ou mais anos, e 72% dos agregados experimentaram a pobreza durante pelo menos dois anos (Costa, 2008: 105). Estes valores apontam claramente para uma pobreza persistente numa elevada percentagem de casos, não sendo uma realidade marginal ou passageira da sociedade portuguesa, antes assume características de um problema social extenso e resistente. Outra conclusão, refere que durante todo o período de seis anos (1995-2000), mantiveram-se na pobreza 6,5% das pessoas, ou seja, cerca de 15% dos que foram pobres em pelo menos um ano (Costa, 2008: 103).

A quarta conclusão indica que as políticas redistributivas são indispensáveis para o combate à pobreza. Com efeito, cerca de 38% dos agregados alguma vez pobres têm as pensões como principal fonte de rendimento, ao que acrescem outros agregados dependentes de benefícios sociais. (Costa, 2008: 118). Talvez a conclusão mais importante que se possa retirar e a mais inovadora é de que cerca de 30%, quase 1/3 dos pobres, trabalham por conta de outrem, sendo que as razões apontadas para que isto aconteça são o baixo nível de salários praticados no país, em parte consequência do baixo nível educativo e de qualificação da população activa portuguesa e de outros factores (organizacionais e de gestão) do nível comparativamente fraco da produtividade do trabalho (Costa, 2008: 118-121). Todavia, a vulnerabilidade deste grupo à pobreza (medida pela incidência de pobreza), é inferior à média nacional (em 13 pontos percentuais, aproximadamente). Ainda mais grave, é a situação dos activos que trabalham por conta própria: representam 18% dos pobres e, o que é particularmente significativo, 57,4% dos que se encontram nesse tipo de actividade são pobres. Isto porque, existe uma elevada percentagem de trabalhadores por conta própria que são “falsos”, ou seja, são trabalhadores por conta de outrem a recibos verdes.

Na sequência da conclusão anterior, os dados do Inquérito às Condições de Vida e rendimento de 2004, mostram que existe uma forte relação entre o nível de escolaridade atingido pelos pobres e a idade em que começaram a trabalhar, sendo que aquele nível é tanto mais baixo quanto mais cedo as pessoas entraram na vida de trabalho. Este é sem dúvida, um

dos ciclos viciosos da pobreza: o pobre tem baixo nível de educação por ser pobre e é pobre por ter níveis baixos de escolaridade (Costa, 2008: 187).

Por fim, as últimas conclusões que se podem extrair deste estudo, indicam que a percepção da pobreza pela sociedade portuguesa revela que a maioria dos portugueses tem uma compreensão «pré-científica» das causas da pobreza, na medida em que a atribui a factores tais como a sorte, a inevitabilidade, o fatalismo, ou faltas imputáveis aos pobres. De um modo geral, a pobreza é entendida, entre nós, como um fenómeno residual e periférico. Consequentemente, os programas de combate à pobreza são, igualmente residuais e periféricos (Costa, 2008: 188). São residuais na medida em que constituem um acrescento marginal às políticas económicas e sociais; são periféricos porque não atingem os factores estruturais que residem na sociedade dominante (mainstream society).

A juntar às conclusões deste último estudo, foi realizado um inquérito nacional em 2009 levado a cabo pela Rede Europeia Anti-Pobreza/Portugal (REAPN) sobre as percepções da pobreza em Portugal, em parceria com a Amnistia Internacional – Portugal e com o SOCIUS-ISEG (2009:17-18), cujos resultados preliminares evidenciam uma percepção generalizada de aumento da pobreza em Portugal e baixas expectativas em relação a uma melhoria dessa situação nos próximos anos. Segundo algumas conclusões, a pobreza é entendida como atingindo hoje novos grupos, designadamente jovens à procura de primeiro emprego, trabalhadores com baixos salários e trabalhadores precários. As causas de pobreza são imputadas à esfera laboral e, neste sentido, a criação de emprego é a prioridade política mais referida pela amostra. Finalmente é de destacar que uma grande maioria dos inquiridos considera que é o Governo quem tem a responsabilidade de resolver os problemas de pobreza e exclusão social.

As estatísticas de 2009 do INE são as mais recentes, conforme se poderá verificar, nesse ano, os chamados working poor perfaziam 12% dos 1,8 milhões de portugueses em risco de pobreza. Em 2010 e 2011, ninguém sabe quantos eram e em 2012, nenhum estudo prevê quantos serão, no entanto, convergem numa certeza: a pobreza vai agudizar-se nos próximos meses e anos, muito além da sua definição estatística, principalmente à custa dos desempregados de longa duração e das famílias trabalhadoras pobres. A estas, o mais certo é juntarem-se agora os cerca de 2,5 milhões de trabalhadores cujos salários andam entre os 700 e os 800 euros. Segundo Silva (2011), “O país vai assistir a um crescimento das famílias-

sanduíche: os dois membros do casal trabalham a tempo inteiro, e por isso estão fora da malha de protecção do Estado Social, mas não ganham que chegue para fazer face às despesas”.

Acresce que no Orçamento de Estado para 2012, o Governo admite que o desemprego possa atingir os 13,4%, o que constitui um aumento de 60 a 70 mil novos desempregados. A cumprir-se o memorando da troika, o valor do subsídio não poderá exceder 1050 euros, ao fim de 18 meses acaba-se, e, após o primeiro ano, as prestações sofrem um corte de 10%. Ou seja, no futuro, vão existir pessoas que não eram pobres, mas que ao caírem no desemprego, passarão a integrar esse grupo, porque não cumpriram os requisitos para terem direito ao subsídio de desemprego, porque o subsídio é insuficiente para se sustentarem, ou porque o prazo do subsídio expirou.

Em conclusão, face ao enunciado anteriormente, em Portugal, a desigualdade de rendimentos e da pobreza monetária situam-se entre os valores mais elevados, no contexto europeu, e, muito embora o sistema de segurança social e todo o sector da Economia Social e Solidária, entre outros agentes, tenham contribuído para reduzir o risco de pobreza e exclusão social, o respectivo impacto é muito menos importante do que na média dos países da UE25. Todos os indicadores revelam que a pobreza em Portugal é mais extensa do que reflectem as taxas «instantâneas» referidas a um dado ano, e que têm rondado os 20% (Costa, 2008: 104), situando-se o último valor disponível nos 17,9% dos indivíduos¹¹. Daí a necessidade de repensar o sistema de protecção social, bem como as políticas sociais, de forma a torná-los mais eficazes na correcção e prevenção da pobreza e exclusão social. De destacar ainda que é muito significativa a incidência da pobreza e exclusão social entre os indivíduos inseridos no mercado de trabalho. Portugal apresenta uma proporção importante de *working poors*, em ligação com a existência de um baixo nível médio de qualificações e de salários, a incidência da pobreza e exclusão social não se encontra distribuída de forma homogénea pelas várias regiões do país e supõe-se que o risco de pobreza e exclusão social é elevado para certas categorias da população, como é o caso dos imigrantes, pessoas portadoras de deficiência e minorias étnicas, mas não se dispõe de informação suficiente.

¹¹ De acordo com os últimos dados do INE, relativos ao ICOR 2010, disponíveis em <http://www.ine.pt>

1.7. – Estado Providência e respostas sociais nos últimos 30 anos em Portugal

Como se demonstrou em subcapítulos anteriores, nos anos 60, na maioria dos países europeus, existia o que podemos designar de uma cobertura universal pelo Estado Providência. Em Portugal, a grande transformação ocorreu após a Revolução de 25 de Abril de 1974 (Maia, 1985: 44-50), sem prejuízo de terem existido algumas tentativas anteriores como se verificou no subcapítulo 1.3.º.

Depois de 1974 as alterações foram significativas, em menos de três décadas pode falar-se em cobertura universal pelo Estado Providência (Ribeiro Mendes, 1995: 410-413), consagrando-se por intermédio da Constituição da República Portuguesa o direito à Segurança Social, de forma concreta e sem qualquer dúvida. No artigo 63.º da Constituição, define-se objectivamente os direitos sociais e os deveres de cada Governo no exercício democrático de cada mandato.

Posteriormente à primeira Constituição, existe a evolução de um Estado Providência a iniciar os primeiros passos e que procurava corresponder de forma progressiva às necessidades sociais de um povo com níveis de pobreza altos e com carências ao nível da segurança social, da saúde, da educação entre outras áreas (Maia, 1985: 91).

Assim, depois da criação da pensão social, do 13º mês, e da protecção em caso de desemprego, já mencionado em sub capítulos anteriores, foi instituído em 1980 o regime não contributivo de protecção social (Decreto – Lei n.º 160/80, de 27 de Maio), destinado apenas aos cidadãos economicamente mais desfavorecidos. Para além da pensão social, o campo de cobertura material incluía apenas 5 prestações familiares (Cabral, 2001: 156-157).

Em 1984, foi aprovada a Lei de Bases do Sistema de Segurança Social (Lei n.º 28/84, de 14 de Agosto) que define o sistema de Segurança Social e os seus princípios: universalidade, unidade, igualdade, eficácia, descentralização, garantia judiciária, solidariedade e participação. Estabelece o regime geral, que abrange trabalhadores por conta de outrem e independentes, e o regime não contributivo (Neves, 1996: 786). O Orçamento da Segurança Social, integrado no Orçamento de Estado, tem como principais receitas as contribuições dos trabalhadores e das entidades empregadoras e as transferências do Estado. O regime geral é financiado pelas contribuições, ao passo que o não contributivo e a maior parte da acção social o são pelas transferências do Estado. Esta mesma lei define as instituições de Segurança Social (Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, Centro Nacional de Pensões, Departamento de Relações Internacionais da Segurança Social, Centro de Protecção Contra os Riscos Profissionais e os Centros Regionais de Segurança Social),

formaliza a abertura de espaço para a constituição de esquemas complementares e enquadra as Instituições Particulares de Solidariedade Social. Nesse mesmo ano, são igualmente citados no 5º artigo da Organização Ibero Americana de Segurança Social (OISS), os grandes princípios previstos para o Sistema da Segurança Social Português:

- a) O sistema de Segurança Social obedece aos princípios da universalidade, unidade, igualdade, eficiência, descentralização, garantia legal, solidariedade e participação.
- b) Universalidade pressupõe alargamento progressivo da aplicação do sistema ao indivíduo (inclusivo).
- c) Unidade significa uma articulação dos regimes constitutivos dentro do sistema com o órgão administrativo visando a unificação do sistema.
- d) Igualdade consiste na eliminação de qualquer tipo de discriminação, nomeadamente de género ou nacionalidade.
- e) Eficiência significa a concessão de benefícios em dinheiro ou em espécie para fazer face a riscos previstos na Lei.
- f) Descentralização é a natureza do sistema *per se* e pode ser entendida como o modo autónomo em como as instituições funcionam na estrutura do sistema. Esta forma de organização visa conseguir uma melhor resposta do sistema às necessidades da população.
- g) Garantia Legal permite aos indivíduos recorrer a tribunal para protecção dos seus direitos;
- h) Solidariedade consiste numa responsabilidade colectiva para que o sistema seja eficaz e implica o financiamento da Segurança Social pública.
- i) Participação pressupõe a participação dos interessados na sua definição, organização, avaliação e desempenho do sistema.

Em termos cronológicos, enumera-se nas próximas linhas, as grandes transformações legislativas desde a 1ª Lei de Bases até à Lei de Bases em 2002.

Em 1986, surgiu a taxa social única e integraram-se os trabalhadores agrícolas no regime geral, tendo os pensionistas do regime especial da Segurança Social das actividades agrícolas passado a constituir um grupo fechado (Correia, 2004: 27-28).

Em 1988, criou-se o regime de pensão unificada e, em 1989, foi reformulado o regime de protecção social no desemprego, tendo passado a idade a constituir critério definidor do período de concessão da prestação. No mesmo ano regulamentou-se a protecção social complementar e ainda nesta década tomaram-se medidas de apoio ao emprego, com isenções contributivas para jovens e reduções contributivas para deficientes.

No princípio da década de noventa, reformulou-se o enquadramento jurídico dos fundos de pensões, instituiu-se o regime de pré-reforma, criou-se o sistema de verificação de incapacidades temporárias (SVIT) e foi aprovado o Código das Mutualidades.

Em 1993, houve uma reformulação das pensões de invalidez e velhice do regime geral, introduzindo-se a igualdade entre os sexos para a idade de reforma, alterando-se o método de cálculo das pensões e ampliando-se os prazos de garantia. Foi também criado o complemento social, sem base contributiva. O regime dos independentes foi alterado com a introdução de um esquema obrigatório e outro facultativo.

Em 1995, foi reforçado o quadro sancionatório dos regimes de protecção social, definindo e penalizando os crimes contra a Segurança Social através do alargamento do campo de aplicação do regime jurídico das infracções fiscais não aduaneiras.

Em 1996, por recomendação comunitária de 1992, foi criado o Rendimento Mínimo Garantido, como prestação do regime não contributivo, em conjunto com um programa de inserção social. (Guibentif, 1997)

Em 2000, foi aprovada a Lei de Bases da Segurança Social (Lei n.º 17/2000, de 08 de Agosto), que aprovou as bases gerais do sistema de solidariedade e Segurança Social, e definiu como objectivos fundamentais do processo de reforma o seguinte:

- a) Melhoria dos níveis de protecção social, com um reforço maior da protecção para os mais necessitados, numa aplicação do princípio da diferenciação positiva;
- b) Garantia de sustentabilidade financeira do sistema público de Segurança Social;
- c) Promoção da eficácia do sistema e a eficiência da sua gestão;

As grandes linhas da reforma (Santos Silva, 1998: 1-5), destinadas a concretizar estes objectivos, podem ser divididas entre as alterações sobre o regime de financiamento da Segurança Social e as alterações sobre a fórmula de cálculo das pensões de velhice e invalidez. A par da publicação da legislação relativa à adequação selectiva das fontes de financiamento (Decreto – Lei n.º 331/2001, de 20 de Dezembro) e da nova fórmula de cálculo das pensões (Decreto – Lei n.º 35/2002, de 19 de Fevereiro), o processo de regulamentação da nova Lei de Bases, conheceu outro dos seus momentos mais significativos com a assinatura em sede de concertação social dos Acordos sobre a Modernização da Protecção Social e sobre a Introdução de Limites Opcionais às Contribuições para o sistema de Repartição, que definiram, entre outra matérias com impacto financeiro directo sobre o sistema de solidariedade e Segurança Social, as condições de alteração da fórmula de cálculo das pensões.

As reformas no período de 1996-2001 foram mais profundas e inseriram-se no contexto da intensificação do debate sobre a Segurança Social. Em Março de 1996, o Governo (PS) criou a comissão do Livro Branco da Segurança Social com a missão de apresentar recomendações para uma reforma. Tratou-se de um processo polémico com a divisão da comissão nas questões de fundo (Marques, 2006: 6).

Um grupo minoritário (Boaventura Sousa Santos, Maria Bento e Maldonado Gonelha) da Comissão do Livro Branco apartou-se das propostas apresentadas pela maioria dos seus elementos e apresentou um conjunto de soluções alternativas para os problemas que a Segurança Social apresenta actualmente. Estes autores, defendiam que a situação do sistema de pensões públicas não é tão preocupante como muitos tendem a considerar, não se encontrando em risco de ruptura, denotando, inclusivamente, os saldos do regime geral uma tendência crescente (Cabral, 2001: 161).

Das medidas propostas por este grupo, tendentes à reforma da Segurança Social que distanciam das soluções preconizadas pela maioria dos elementos da Comissão, são de destacar as seguintes:

1) A rejeição do plafonamento contributivo, estando aqui em causa segundo os elementos citados, «juízos sobre valores irrenunciáveis numa sociedade democrática, como sejam os da solidariedade e da justiça social redistributiva» (Sousa Santos, Bento, Gonelha, 1997: 104);

2) A crítica acentuada quanto à possibilidade de instituição de regimes complementares obrigatórios, na sequência aliás da proposta do grupo “maioritário” da Comissão;

3) A opinião de que a “manipulação mercantilista” de todas as expectativas e inseguranças poderá conduzir ao aprofundamento das desigualdades sociais além de satisfazer, acima de tudo, os interesses do capital financeiro;

4) Por fim, a opinião destes três autores, era de que, até por motivos financeiros, não haverá, ainda grande necessidade em criar esquemas complementares obrigatórios e outras medidas restritivas de carácter financeiro (Sousa Santos, Bento, Gonelha, 1997: 88).

Em conclusão, contra uma posição mais pessimista (perante os dados analisados pela Comissão do Livro Branco da Segurança Social) e favorável ao reforço da componente privada no seio da protecção social, por parte da Comissão do Livro Branco, surge no seio desta, uma posição substancialmente diferente, rejeitando aquele pessimismo e acentuando a necessidade, contra a privatização forçada, de preservar um forte sistema público de pensões e o efeito de redistribuição da riqueza e de estabilização das expectativas dos trabalhadores e

das classe médias, aspectos que constituem a essência mesma do Estado Providência (Livro Branco da Segurança Social, 1998).

A grande linha divisória passou pela dimensão da segurança social pública: de um lado, estiveram os membros da comissão que defenderam a redução do sector público a favor de sistemas privados, tendo por instrumento a criação de um tecto contributivo; e, de outro, os que, aceitando reformas no sistema, recusavam esta medida que, acusavam, destinava-se apenas a favorecer o sector financeiro e punha em causa a sustentabilidade financeira da Segurança Social.

Ou seja, o grupo minoritário, discordava das propostas do grupo maioritário, relacionadas com a introdução do chamado plafonamento e da segunda pensão obrigatória, argumentando que contribuía para o aumento das desigualdades sociais, criticavam a redistribuição dos riscos sociais, de tal modo que a protecção social passava a ser mais um assunto dos indivíduos e do mercado, do que um assunto do Estado, sem alternativa, às vicissitudes e à lógica da gestão mercantilista da protecção social e, finalmente, a redução do nível global de protecção social como a única via de minimizar os custos financeiros do período de transição do plafonamento.

Em 2002, é aprovada outra Lei de Bases da Segurança Social (Lei n.º 32/2002 de 20 de Dezembro) tendo entrado em vigor em 20 de Janeiro de 2003 (Marques, 2006:7-8). De um modo sintético esta Lei introduz as seguintes alterações em relação à anterior Lei de Bases:

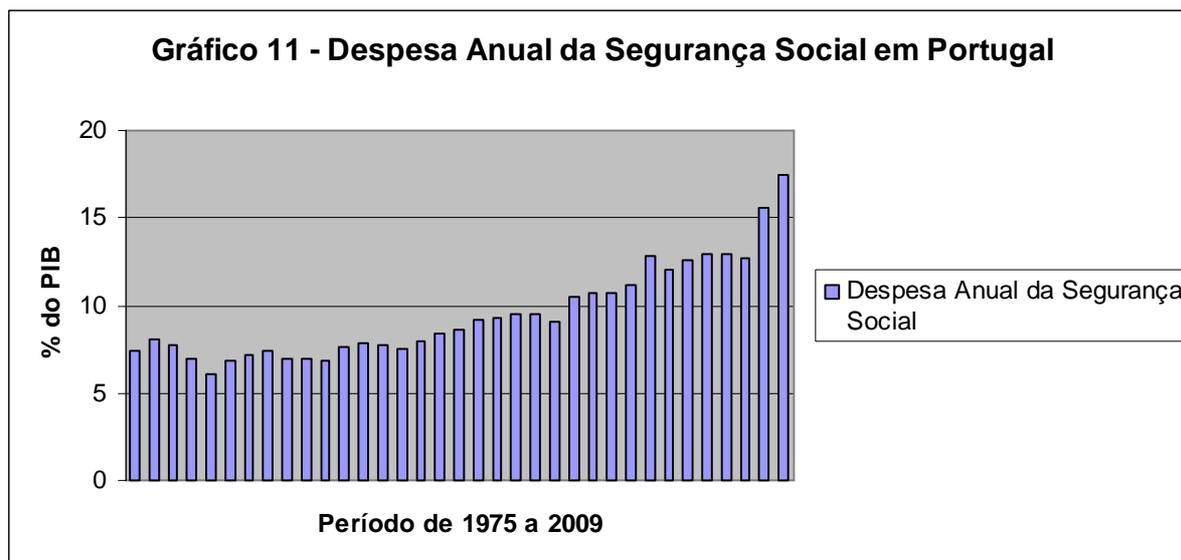
- a) Altera-se a arquitectura do sistema: o sistema de Segurança Social é composto pelo sistema público (subsistema previdencial, de solidariedade e de protecção familiar), pelo sistema de acção social e pelo sistema complementar;
- b) Consagração do princípio da universalidade da Segurança Social;
- c) A nova Lei compromete-se com o princípio integral da convergência de pensões mínimas;
- d) Criação de um complemento familiar nas pensões mínimas;
- e) Previsão legal de uma nova eventualidade – a incapacidade absoluta e definitiva;
- f) Diferente determinação dos montantes das prestações;
- g) Pensões parciais em acumulação com prestações de trabalho a tempo parcial;
- h) Reforço do princípio da diferencialidade social;

- i) Maior apoio à maternidade;
- j) Medidas tendentes a facilitarem a assistência a filhos menores;
- k) Reforço da rede de serviços e equipamentos subvencionados estimulando as respostas através do apoio domiciliário;
- l) Introdução de um sistema de patamares para efeitos de contribuições e pensões, com opção – acima de certos limite – por sistemas de capitalização pública, privada ou mutualista;

e por último a consagração de mecanismos de regulação, supervisão prudencial e fiscalização dos regimes complementares de pensões.

Com todas estas transformações legislativas, a extensão da segurança social foi cada vez maior, actualmente a universalidade da segurança social é inquestionável. Gradualmente, mas a ritmo rápido, todos os cidadãos, todas as condições sociais, todas as regiões e todas as situações pessoais ou colectivas foram integrados no sistema. Foram também postos em prática, toda a variedade de subsídios, pensões e outros apoios: reformas, pensões (velhice, invalidez, sobrevivência), abonos de família, subsídios de desemprego, rendimento mínimo garantido, apoios à juventude, subsídios de habitação, etc...

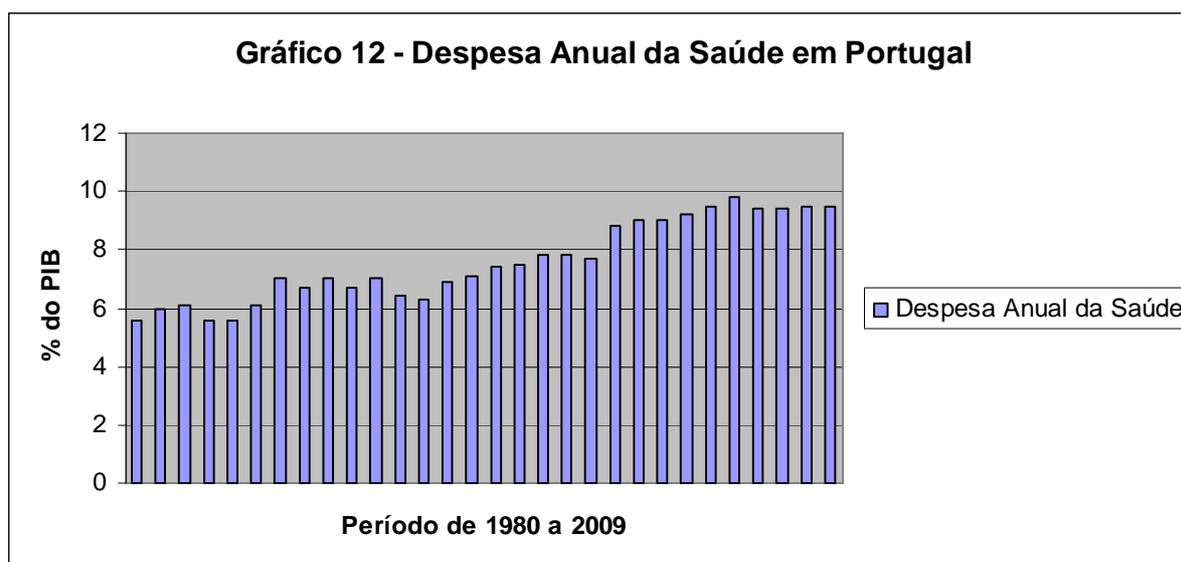
Sobretudo a partir da segunda metade da década de setenta, a Segurança Social começa a ter um grande impacto na vida dos portugueses, actualmente, são muito elevadas as incertezas, sobre a sua continuidade a um nível satisfatório nos próximos anos.



Fonte: Até 1998, Banco de Portugal, depois de 1998, Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social.

Os números globais são reveladores, desde 1960, até ao momento actual, os contribuintes passaram de 78.000 para mais de 550.000, os beneficiários de 1,2 para mais 4,2 milhões, os pensionistas de todos os regimes aumentaram de 56.000 para cerca de 2,5 milhões, os reformados, aposentados e pensionistas da Caixa Geral de Aposentações, de 64.000 para mais de 400.000, os beneficiários da ADSE, de 57.000 para quase 1.500.000; enfim o dispêndio do sistema passou de 1,4% em 1960 para 7,4% em 1975 e para quase 17,5% do PIB em 2009.

A evolução na saúde é paralela, o crescimento também foi rápido, a partir de meados dos anos 70, a expansão do sistema e o seu acesso a todos os residentes conheceram uma aceleração. O número de médicos quase quadruplica, o de enfermeiros perto disso, a assistência ao parto em estabelecimento hospitalar passa de 18% para quase 100% (Barreto, 2000: 64), as despesas com a saúde em percentagem do PIB, passam de cerca 5,6% em 1980 para quase 10% em 2009.



Fonte: Até 1998, Direcção Geral de Saúde, depois de 1998, Instituto Nacional de Estatística.

Pode-se concluir que também na saúde, a universalização da prestação de serviços públicos é uma realidade, todos os cidadãos têm direito a cuidados de saúde, independentemente da sua condição social, profissional e económica.

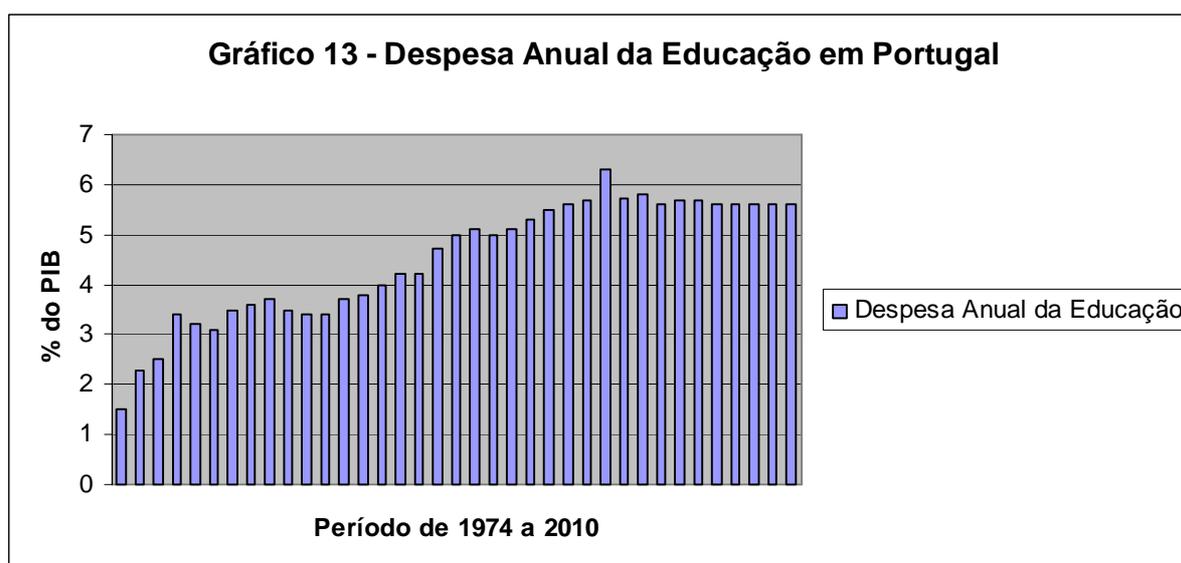
A cobertura universal é também visível na educação, a explosão demográfica nas escolas conduziu à eliminação do analfabetismo jovem, isto é, à escolarização integral da população em idade escolar. As taxas de analfabetismo portuguesas ainda são, no contexto

européu, elevadas (cerca de 9% da população), mas tratar-se-á exclusivamente ou sobretudo de analfabetismo de adultos e de idosos (Barreto, 2000: 64).

Presentemente, a frequência da escolaridade obrigatória até ao seu termo está praticamente assegurada, no entanto, não se pode escamotear a existência de índices relativamente elevados de abandono escolar, de absentismo escolar e de insucesso escolar. Daí terem surgido, nos últimos anos, soluções correctoras disso, através dos currículos alternativos e soluções fora do sistema, como os RVCC (processos de reconhecimento, validação e certificação de competências) e os CNO (Centros de Novas Oportunidades).

O ensino superior registou um crescimento exponencial (24.000 estudantes em 1960, 340.000 em 1998, provavelmente mais de 400.000 até finais de 2010), apesar de se prever uma diminuição de alunos para os anos seguintes, devido ao decréscimo da taxa de natalidade que se tem manifestado ao longo dos últimos anos, e a factores económicos e sociais que poderão comprometer o actual número de alunos a frequentar os estabelecimento de ensino em Portugal.

Estas transformações, conduziram a despesas públicas com a educação cada vez maiores desde a década de setenta até agora. Em 1974, a despesa anual com a educação era somente de 1,5% do PIB, em 1985 atingia os 3,4%, em 1995 era de cerca de 5,1%, em 2000 alcançava o valor de 6,3%, o valor mais alto de sempre gasto com a educação em percentagem do PIB e finalmente em 2010, a execução orçamental deverá ser de 5,5%.



Fonte: Até 1997, Conta Geral do Estado, depois de 1997, Instituto Nacional de Estatística.

Portanto, conforme foi perceptível ao longo do capítulo n.º 1, Portugal constrói o seu Estado Providência tardiamente e de forma problemática, na medida em que existiu um regime ditatorial até ao início da década de 70 e devido ao País ser altamente rural, sem industrialização, quase sem Terceiro Sector e sem urbanização (Portugal, 2005:1-2).

No subcapítulo 3.3.- As IPSS face às transformações do Estado Providência em Portugal, enumerar-se-á algumas das questões que originam tanta discussão e debates sobre o Estado Providência em Portugal, os desafios para o futuro, as transformações proporcionadas pela recente Lei de Bases do Sistema de Segurança Social (Lei nº 4/2007, de 16 de Janeiro), as alterações na saúde e na educação, enfim, procede-se a uma actualização do Estado Providência português.

2. – A Economia Social como resposta aos problemas sociais – caracterização geral e enquadramento

Introdução

O Capítulo n.º 2 desta tese, visa aprofundar e divulgar de forma consistente a Economia Social como sendo um ramo fundamental da Economia, no sentido de propor alternativas no que se refere aos seus critérios de referência teórica e aplicação prática face a múltiplos factores e questões que atingem todos os países e todas as regiões.

No subcapítulo 2.1. - A evolução histórica da Economia Social - , procura-se enunciar os principais acontecimentos que proporcionaram a génese da Economia Social e o seu desenvolvimento até à actualidade, verificando-se que actualmente, a Economia Social alcançou uma projecção bastante elevada e significativa, devido ao aumento da dimensão de todo o terceiro sector, prevendo-se face às perspectivas que se conjecturam, uma tendência crescente de consolidação e de desenvolvimento da Economia Social e Solidária.

Ligado a todos os acontecimentos históricos enunciados no subcapítulo 2.1., os principais conceitos teóricos e as especificidades da Economia Social enunciados no Subcapítulo 2.2., sofreram alterações ao longo dos anos, sobretudo durante o século XX e principio do século XXI, apresentando diferenças, que estão relacionadas com o contexto ou lugar sócio-histórico onde surgiram e onde se foram desenvolvendo. Muitos dos autores que estudam a Economia Social a nível internacional, apresentam pensamentos idênticos, mas também algumas diferenças de pensamento que ainda precisam ser esbatidas como é o caso do conceito de Economia Solidária em confronto com o conceito de Economia Social. A evolução da discussão dos conceitos e das especificidades ao nível da comunidade académica é própria do desenvolvimento das ciências e no futuro poderá tender para uma uniformização de ideias que agora poderão ser divergentes em alguns pontos.

No Subcapítulo 2.3. - As teorias explicativas das Organizações sem Fins Lucrativos, são divulgadas as quatro teorias explicativas das IPSS: a teoria dos bens públicos, a teoria da confiança, a teoria dos stakeholders e a teoria da heterogeneidade. Salienta-se o papel e o contributo de cada uma para o estudo da generalidade das instituições do sector sem fins lucrativos, dando-se ênfase às contribuições que estas teorias têm para as IPSS, por serem as IPSS, objecto primordial desta tese. Por fim, para além das quatro teorias que dominam a literatura sobre as IPSS, são relatadas outras teorias e contribuições complementares que

podem servir de apoio às quatro teorias acima mencionadas e que explicam a emergência destas instituições com base nas falhas dos restantes agentes: mercado, Estado e famílias. Neste âmbito, fica-se com a ideia de que com a leitura de cada uma das teorias citadas anteriormente e de cada contribuição complementar, existe por detrás um pressuposto normativo segundo o qual um dos sectores (Estado, sector privado lucrativo, sector privado sem fins lucrativos e sector informal) é melhor que os restantes no suprimento de serviços sociais.

No Subcapítulo 2.4. - A Terceira Via, enquadra-se o conceito de Terceira Via, o debate que persiste em continuar face às enormes transformações que o Estado Providência está a sofrer na generalidade dos países. Enunciam-se as críticas que se formulam à Terceira Via, colocando-se a dúvida se a Terceira Via constituirá uma resposta adequada aos novos valores que a sociedade pós - moderna exigirá, num contexto de profundas mudanças sociais e económicas.

Para o fim do Capítulo n.º 2, resolveu-se colocar em ênfase, o Subcapítulo 2.5º - A Sustentabilidade das Organizações sem Fins Lucrativos (OSFL). Isto porque, a sustentabilidade constitui actualmente um factor decisivo para garantir a eficiência das OSFL em vários domínios: Social, Económico, Ambiental, Cultural, entre outros. Devido às dificuldades que o Estado Providência tem vindo a sentir para assegurar as actuais coberturas sociais, o desenvolvimento sustentável nas OSFL constitui um compromisso fundamental para o futuro, uma via essencial que as instituições devem percorrer com o objectivo de procurarem as melhores soluções para os desafios e problemas humanos que se colocam diariamente, a todos os níveis.

2.1. – A evolução histórica da Economia Social

Na evolução da Economia Social ao longo dos tempos, aquilo que se designa como pré-história da Economia Social, consistia sobretudo na entreajuda entre as pessoas nos meios rurais, muitas vezes empobrecidos, como forma de resistir à pobreza. Nas cidades existia igualmente entreajuda entre as pessoas, constituindo, na época da Idade Média, as guildas, as confrarias, as corporações de ofício e as *compagnonnages* (associações de solidariedade entre trabalhadores) algumas das manifestações dessa lógica (Bidet, 1997: 1-2).

Originárias de França no século XIII, as associações de artesãos permaneceram, sob o Antigo Regime, a principal forma de organização dos operários profissionais franceses e sobrevivem até hoje. No entanto, os filósofos iluministas iriam considerar as corporações um entrave à liberdade individual e a Revolução Francesa rejeitaria qualquer legitimidade a corpos intermediários entre indivíduo e nação. Dessa forma, a lei Le Chapelier, de 1791, proibiu qualquer agrupamento voluntário de base profissional (Estivill, 2008: ISCTE). Em sentido oposto, Tocqueville (aristocrata que participou a favor da Revolução Francesa e da Revolução Americana), defendia associações onde as pessoas se pudessem expressar livremente. Somente em 1884, por iniciativa de Rousseau, será concedida a liberdade de se constituírem sindicatos profissionais (Motchane, 2003: 1-2). Em 1898, a lei que fundava as mutualidades seria votada, e depois, em 1901, foi votada outra autorizando a liberdade de associação. Segundo o historiador francês André Guélin, a Economia Social emergiu sobretudo no final do primeiro terço do século XIX como uma outra maneira de fazer da Economia Política (Guélin 1998: 1).

Os primeiros teóricos e as experiências iniciais da Economia Social apareceram no início do século XIX, em reacção à brutalidade da revolução industrial (Saint-Simon, Fourier, Proudhon, Owen, etc...). A Economia Social é um conceito com expressão em França, na Bélgica, na região do Quebeque no Canadá, e também em Portugal, Espanha, Itália e Suécia (Defourny; 2001; 22), tendo surgido, no século XIX em França. A sua paternidade é geralmente atribuída a C. Gide (1847-1932)¹², que perspectivava a Economia Social como um ramo da ciência económica, distinto da Economia Política protagonizado nomeadamente por Adam Smith, e integrando três vertentes: os movimentos cooperativo, mutualista e

¹² A responsabilidade do reconhecimento universitário e institucional desta área científica é atribuída a Charles Gide (1847-1932), um economista e académico francês. Gide foi o primeiro responsável pela cátedra da disciplina de Economia Social na Universidade de Paris e foi também o organizador responsável pela apresentação de um pavilhão Economia Social na Exposição Universal de Paris de 1900, evento que simboliza o reconhecimento da Economia Social.

associativo, oriundos da sociedade civil e que, de uma forma geral, visavam a melhoria das condições de vida da classe operária, os primeiros princípios da acção redistributiva do futuro Estado Social e as iniciativas solidárias por parte do próprio patronato (Quintão, 2004: 31).

Na Inglaterra e nos Estados Unidos várias comunidades ou aldeias cooperativas foram criadas no século XIX, mas não conseguiram manter-se por mais de alguns anos. As numerosas experiências de cooperativas operárias lideradas pelo movimento sindical inglês, após vários êxitos e avanços democráticos, foram extintas pela feroz reacção da classe patronal e pela declarada hostilidade do governo. Entretanto, a mais famosa cooperativa de consumo, a cooperativa dos Pioneiros Equitativos de Rochedale, estabeleceu uma carta de princípios que até hoje inspira o cooperativismo e a sua legislação a nível mundial (Lechat, 2002:5). Esta cooperativa de consumo tinha como objectivo combater os preços abusivos, para isso, compravam os produtos directamente aos produtores, negociando os preços sem passar por qualquer outro intermediário. Apresentava alguns regulamentos que consistiam em: neutralidade ideológica e religiosa, liberdade de entrada e liberdade de saída, igualdade entre todas as pessoas (ideologia praticada pelos cartistas), ressurgindo um novo modo de organização em que todos participavam na definição das estratégias e das decisões (Estivill, 2008: ISCTE).

Inseparável da história do movimento operário, das suas divisões e da resistência à construção de uma sociedade fundada sobre o lucro, a Economia Social, reunia estruturas muito diferentes quanto ao tamanho e à natureza de suas actividades. Quer tenham a forma de mutualidades, de cooperativas, de associações ou de fundações, na França, na Itália, na Espanha e na Alemanha, ou organizações de auto - ajuda, de instituições de caridade, de organizações voluntárias não lucrativas na Grã-Bretanha, todas essas instituições afirmavam compartilhar cinco princípios “sagrados”, um objectivo fundamental e exigências sociais: a independência em relação ao Estado, a filiação voluntária dos sócios, a estrutura democrática de poder (uma pessoa, um voto), o carácter inalienável e colectivo do capital da empresa e a ausência de remuneração do capital, eis os princípios.

Nesta perspectiva da estrutura democrática de poder, Singer (2000: 15), defende que todos os que trabalhem nas instituições tenham o mesmo poder de decisão, combinando a sua autonomia de gestão com uma atitude de responsabilidade e de envolvimento social, não acentuando o aspecto filantrópico da instituição (Gaiger, 2000: 177). Neste contexto, as estruturas da Economia Social visavam dotar os intervenientes de uma maior participação democrática, através da identificação das suas necessidades e da sua resolução, ou seja, uma maior democratização em todas as situações (Laville, 1996: 53).

O objectivo fundamental define-se pelo fornecimento de bens e serviços, ao melhor custo, de forma a servir o interesse mútuo dos associados ou, mais amplamente, assegurar um serviço de interesse geral que o Estado ainda não quer ou não pode assumir.

A actividade produtiva efectuada pelas colectividades que suportavam a família, as aldeias ou outros agrupamentos foram gradualmente sendo restringidas pela destabilização das sociedades rurais tradicionais, onde havia uma forte densidade de relações de parentesco e de vizinhança (Laville, 1992: 130). Desta forma verificamos que, no século XIX, o mercado constituiu a principal força de mudança e mais tarde, o aparecimento do Estado Social levou à perda de importância dos princípios da reciprocidade e da domesticidade na organização económica.

A *reciprocidade* corresponde ao acto da “dádiva”, que implica uma “contra-dádiva”: uma pessoa oferece qualquer coisa a outra pessoa e esta retribui qualquer coisa à primeira. Esta oferenda de “dádivas” tem um efeito social relevante, podendo assumir o carácter particular (doação interpessoal) ou geral (doação a uma colectividade). O fundamento da “dádiva” é que os objectos não são dissociados de quem os oferece e representam essencialmente um comportamento social enquanto a domesticidade consiste na produção para consumo próprio; o princípio é a produção e armazenamento para satisfazer as necessidades de determinado grupo (Polanyi, 1980: 60). Segundo Polanyi, a história e a etnografia conhecem várias espécies de economia, diferenciando quatro princípios de integração económica: o de mercado (oferta e procura de bens ou serviços), o de redistribuição (por parte de uma entidade central), o de reciprocidade (relação de partilha entre as pessoas) e o da administração doméstica ou domesticidade (produção para auto-consumo) (Santos, 2002: 2).

Na parte final do séc. XIX, os riscos sociais acentuam-se como consequência da Revolução Industrial, surgindo desta forma, os primeiros seguros sociais (acidentes de trabalho, doença, reforma) criados por Bismarck, não tendo como objectivo o bem estar dos trabalhadores, a ideia era controlar a contestação existente na Alemanha dessa época (Estivill; 2008)¹³, ter bons patriotas e bons soldados para preparar as guerras que se avizinhavam, salvaguardando desta forma, as famílias caso existisse alguma fatalidade, surgindo então os primórdios do Estado Social, que se desenvolveu mais tarde, sobretudo após a 2.^a Guerra Mundial.

¹³ Seminário Internacional: “Os Desafios da Economia Solidária – Reflexão Sobre as Experiências Portuguesas e Brasileiras”, Coimbra.

Segundo Estivill, a Economia Social passou a ter um papel relativamente marginal, devido às suas funções serem praticamente cobertas de forma quase integral pelo Estado, basicamente devido ao facto deste, ter aumentado a sua presença e cobertura por intermédio de novas políticas sociais públicas, sobretudo até à crise económica de 1973-74.

De acordo com um estudo desenvolvido pelo CIRIEC (2000), no enquadramento da acção comunitária *Third System and Employment*, as relações entre o Estado e o Terceiro Sector podem ser agrupadas em quatro tipologias em função dos modelos de Estado Providência que consideram como predominantes.

A) No modelo cooperativista, temos um Terceiro Sector com elevado profissionalismo, onde as organizações não lucrativas beneficiam de um forte apoio estatal do ponto de vista financeiro;

B) No modelo anglo-saxónico o Terceiro Sector caracteriza-se pela existência de organizações voluntárias suportadas por fundos privados com elevada autonomia em relação ao Estado.

C) No modelo social-democrata, apresenta-se uma cultura associativa com bases muito recentes, sustenta-se com fundos próprios e substitui muitas vezes funções que deveriam ser acometidas ao Estado.

D) No modelo dos países do Sul da Europa, o Terceiro Sector é composto por um tecido associativo menos desenvolvido, fortemente penalizado pela evolução política dos países em que predomina.

Neste contexto, de acordo com aquilo que foi desenvolvido anteriormente, nas tipologias de Estado Providência, Portugal tem vindo a ser enquadrado no modelo do Sul da Europa (conjuntamente com a Itália, a Espanha e a Grécia). Na literatura nacional sobre o Estado Providência português este foi considerado um quase Estado Providência, em virtude de uma evolução tardia marcada pelo contexto da revolução democrática, da crise económica e social provocada pela Crise Petrolífera e dos debates de redução do Estado Providência dos anos 80, bem como do exemplo dos modelos de protecção social dos Estados Providência desenvolvidos e dos efeitos da integração na Europa comunitária (Santos; 1993: 2-10).

Segundo Monteiro (2004), citado por Melo (2005:13), podemos identificar quatro fórmulas de relacionamento entre as organizações do Terceiro Sector e o Estado:

1) A “*Orientação militante*” que defende a separação entre o Estado e as organizações, de acordo com o princípio da autonomia e da separação de poderes;

2) A “*Orientação para pública*” que defende que a intervenção associativa prolonga a acção do Estado, agindo no quadro de modelos e princípios por este defendidos;

3) A “*Orientação instrumental*” -segundo o lema “fazer mais, fazer melhor”- em que o Estado é tido como fonte de financiamento, às instituições compete a liderança e a execução local, com uma intervenção multidimensional, menos burocrática e mais ágil, mais próxima das necessidades das pessoas, mais eficiente e mais eficaz;

4) A “*Orientação autónoma e solidária*” que defende e reclama um exercício mais democrático, solidário e aberto por parte do Estado, um projecto político autónomo, em articulação com as orientações pragmáticas do Estado; uma aposta na solidariedade, participação, parceria, e no empowerment.

Com o primeiro choque petrolífero no Inverno de 1973-1974 e com o segundo choque petrolífero de 1979 (Lopes, 2002: 22-23), a Economia Social começou novamente a ressurgir em força, pois o mercado e o Estado (Segurança Social pública), deixaram de funcionar convenientemente, o desemprego aumentou bastante, os salários não acompanharam o aumento dos preços dos produtos, enfim, o modelo de crescimento económico implantado, deixou de funcionar como tinha funcionado até aqui. Constata-se que no século XX a separação do mercado e da redistribuição estatal, levou à “marginalização progressiva da reciprocidade e da domesticidade” (Laville, 1992: 131).

Neste contexto, a Economia Social é perspectivada como um conjunto de organizações surgidas através dos movimentos cooperativo, mutualista e associativo com início no século XIX, sendo vistas como uma forma de organização de colectividade da sociedade civil que se expressa e participa, no seio das sociedades democráticas, procurando desenvolver respostas a problemas e necessidades sociais gerados pelos desequilíbrios da acção do mercado. Ao longo do século XX, estas iniciativas institucionalizaram-se e desenvolveram-se de forma interdependente com a evolução do Estado Social e das tendências de crescente competitividade e globalização da economia de mercado (Quintão, 2004:2). Mais recentemente surgiram novas problemáticas teóricas, passando a existir uma pluralidade de designações utilizadas frequentemente como sinónimas, e nos anos 90 um novo conceito de Economia Solidária, como forma de afirmação das novas iniciativas emergentes após a crise social e económica do final dos anos 70, corresponde à emergência de um novo empreendedorismo social: a nova Economia Social ou Solidária e as empresas sociais (Defourny, Develtere, Fonteneau, 1999:37-38).

Devido a estes acontecimentos, Laville salientou que, no plano social, as estruturas desta Economia Solidária têm por objectivo contribuir para a resolução de problemas e dar resposta a necessidades sócio-económicas que o Estado e o sector privado não conseguem solucionar. No plano económico, os empregos criados na Economia Solidária, graças ao aparecimento de novas actividades, seriam vistos como transitórios e como uma simples passagem; ou então, seriam vistos numa perspectiva mais global e abrangente, visando a produção de serviços de uma forma colectiva e já não de uma forma doméstica ou familiar. Significa isto envolver a Economia, de novo, nas relações sociais. Na esfera política, as estruturas da Economia Solidária visam dotar os actores intervenientes de uma maior participação, através da identificação das suas necessidades e da sua resolução, ou seja, uma maior democratização em todo este processo (Laville, 1996: 53).

Em Portugal, segundo estudos de vários autores, existem referências históricas sobre o início da Economia Social, destacando-se as seguintes:

- Criação de uma Bolsa de Comércio em 1293 no reinado de D. Dinis com contribuições proporcionais à tonelagem dos barcos (Silva; 2005:4)

- Registo de documentação localizada na Torre do Tombo que comprova a existência em 1927 de organizações de entreajuda, que se designavam por Confrarias, sendo um exemplo a Confraria dos “Homens Bons de Beja” (Leal; 2006:2).

- Criação da Companhia das Naus por D. Fernando em 1380 com 2% de taxa obrigatória para repor os navios perdidos no mar;

- Pedido a D. João I em 1397 para reconstituição da bolsa marítima, por parte dos homens bons no Porto;

- A constituição da Casa dos 24 por D. João I, ilustrando a capacidade de pressão das confrarias;

- Mais tarde, devido à interligação entre os princípios das confrarias (socorro mútuo) e o das unidades (auxílio dos pobres ou aos mais desvalidos) surgem as misericórdias, tendo a primeira surgido em 1498 sob a égide da rainha D. Leonor, constituindo-se a 1ª Misericórdia nas Caldas da Rainha e seguidamente a de Lisboa com base na confraria de N. Srª da Piedade com objectivos mutualistas e socialistas (Valério;2008:2);

- A constituição, em 1578, do celeiro de Évora, assenta numa cotização de 30 alqueires por herdade e fornecia empréstimos em sementes em anos maus aos agricultores pobres, constituindo-se como o 1º seguro de colheitas conhecido;

- O desmantelamento dos privilégios da Igreja levada a cabo por Mouzinho da Silveira (1834) termina com a exclusividade de uma Economia Social apenas baseada na caridade cristã, abrindo caminho a uma nova fase menos conservadora e mais liberal;

- A nova fase da Economia Social (a partir de 1834) acentua numa certa fase a funcionalização das suas vocações (Compromissos marítimos – naufrágios; confrarias – guerra, doença e morte; Misericórdias – falta de assistência; Celeiros comuns – pobreza rural) voltadas essencialmente para a ajuda aos pobres e para a cobertura de riscos conducentes à mesma situação, estando presentes grandes princípios da Economia Social como a liberdade, a gestão democrática, o aforro colectivo orientado para o serviço colectivo e a independência (Leal; 2006:3)

- Merece destaque o 1º Congresso Social, realizado em 1865 no Centro Promotor do Melhoramento das classes laboriosas, que procurou congregar as associações interessadas no ideal mutualista cobrindo as áreas do trabalho, da produção, do consumo e do crédito recíproco;

- Tal como este Congresso Social, o Congresso das Associações Portuguesas de 1882 teve poucos efeitos práticos;

- Posteriormente, é realizado em 1890 o Congresso da Associação de Socorros Mútuos na Câmara Municipal de Lisboa com um âmbito mais restrito e propondo um federalismo moderado;

- Em 1894, surgem as reivindicações relativas aos horários de trabalho, à higiene e ao trabalho de mulheres e menores que tiveram papel de relevo no Congresso das Cooperativas desse ano (Silva; 2005:5).

O que após 1834 verdadeiramente se modifica é o acrescentar a uma Economia Social de inspiração cristã, temporariamente enfraquecida, uma outra Economia Social baseada nas ideias socializantes das ideologias da época, de tónica mais ou menos radical, mas prefigurando uma forma diversa de estar na economia e na sociedade. A estas duas fontes de desenvolvimento da Economia Social será acrescentada uma outra no pós II Grande Guerra e que consistiu na larga expansão das políticas sociais derivadas do Estado Providência e actualmente também inseridas sob a designação do modelo europeu, no qual a problemática dos direitos sociais é contraposta ao período de dificuldades sociais e económicas que a União Económica e Monetária atravessa. Em Portugal a expansão das políticas sociais derivadas do Estado Providência surgiram sobretudo não após a II Grande Guerra, mas depois da Revolução de 25 de Abril de 1974, no entanto a crise económica e o aumento do desemprego na década de setenta, associada ao afluxo de mais de 700000 retornados, criaram obstáculos

ao desenvolvimento do Estado Providência em Portugal, gerando-se a partir daqui uma colaboração maior entre as instituições de Economia Social e os poderes públicos (Dias; 2005: 44-46).

Em Portugal nos últimos tempos tem-se assistido ao desenvolvimento em grande escala do Terceiro Sector, através de várias iniciativas sob a forma de instituições que contribuem como aliadas decisivas do Estado, pela sua capacidade de gerar maior oferta social a um custo inferior ao praticado pelo Estado, permitindo, na presente conjuntura económica, a convivência dos desideratos. As organizações deste sector, têm um papel de extrema relevância ao preencherem algumas lacunas do Estado no que diz respeito às respostas sociais adequadas às necessidades concretas da população, geralmente em situações de extrema carência ou urgência, constituindo assim um ponto crucial de garante ao equilíbrio social (Soares e outros; 2012: 61-62).

Na verdade, à relação entre o Estado e as IPSS preside uma política de incentivo, de fomento, de estímulo, de auxílio e de protecção. Através das relações de cooperação, o Estado alarga o espaço efectivo de liberdade das organizações da sociedade civil, na medida em que lhe abre horizontes de participação em assuntos públicos, retirando-as do seu espaço natural para as elevar a um grau mais elevado da esfera pública. Com a cooperação, o Estado promove e incentiva os cidadãos a participar, através das suas organizações, nos assuntos da Administração, abrindo simultaneamente a própria Administração á sociedade, criando um espaço de partilha e de co-gestão responsável de fins e interesses comuns (Lopes; 2009:476-478).

Nesta relação de cooperação, poderão existir situações em que a Administração, através dos acordos de cooperação, delega nas IPSS a concreta execução de programas ou projectos, ou ainda acções de natureza social. O programa é público, a responsabilidade pela sua gestão é pública, e os recursos financeiros também são públicos. A tarefa neste contexto é, pois, administrativa, constituindo uma atribuição ou uma responsabilidade própria e directa da Administração, em que o Estado convoca as IPSS para a sua concreta implementação e realização (Lopes; 2009:380-381).

As IPSS em Portugal apresentam um perfil bastante diferente das IPSS nos restantes países, uma vez que, os níveis de voluntariado social são bastante reduzidos, são fortemente dependentes do Estado, ao nível dos recursos materiais e humanos, e orientam a sua gestão para a manutenção da sustentabilidade financeira, em vez de, dirigirem as suas preocupações para o campo da melhoria da qualidade dos serviços e da adequabilidade da resposta em função das necessidades dos utentes. A dependência financeira das IPSS em relação ao Estado

parece ser uma questão incontornável, verificando-se uma fraca capacidade para a produção de receitas próprias, conforme foi possível confirmar nos estudos de caso que são apresentados no Capítulo n.º 5.

Nos últimos anos, em Portugal e na Europa tem-se assistido a uma intensificação da colaboração entre o poder público e o Terceiro Sector, motivada pelo interesse comum em aprofundar a democracia, promover uma cidadania activa e a manutenção do sentido e a natureza dos serviços de interesse público (Melo; 2005:3).

Ou seja, o mundo associativo e as IPSS em particular, têm vindo a assumir um papel cada vez mais importante na organização das sociedades, o que pode estar associado à incapacidade do Estado e do mercado para produzir bens e serviços direccionados para sociedades cada vez mais heterogéneas. O Estado não é capaz de responder eficazmente a uma procura de serviços diferenciada e o mercado não é capaz de produzir bens públicos. As IPSS e a generalidade das instituições do Terceiro Sector permitem uma maior integração social, sustentam-se na cooperação e não na competição e permitem também uma maior participação, estimulando o sistema democrático (Melo; 2005:10-12). Neste âmbito, o Terceiro Sector e as IPSS em particular, têm vindo a desenvolver um papel cada vez mais importante ao complementar o papel do Estado na promoção da acção social e do bem-estar na sua generalidade. As organizações prestam serviços mais eficazes porque têm conhecimento, experiência e competência especializada devido ao contacto directo com o utilizador. Promovem com mais eficácia a participação das pessoas na prestação de serviços, como utilizadores, grupos de auto-ajuda e entreajuda. Têm facilidade no acesso à comunidade, liberdade e flexibilidade face a pressões institucionais, o que lhes permite oferecer serviços estritamente direccionados para as necessidades do utilizador.

Passarão em muitos casos, a actuar como substitutas do Estado ao nível do bem-estar, sendo claro que o Estado, terá que continuar com a responsabilidade ao nível do financiamento. A relação entre o Estado e as IPSS ficará assim reduzida, à questão da fiscalização que o Estado exerce.

Segundo o estudo anteriormente mencionado do CIRIEC (2000, *As Empresas e Organizações do Terceiro Sector – um desafio estratégico para o emprego*, Instituto António Sérgio do Sector Cooperativo, Lisboa)¹⁴, Portugal pertence actualmente a um conjunto de países onde a Economia Social se encontra em grande emergência. Numa grelha de análise

¹⁴ As expressões Economia Social e Terceiro Sector são utilizadas de forma equivalente de acordo com alguns autores, segundo outros autores, existem diferenças entre elas, conforme se poderá verificar por intermédio da análise do subcapítulo 2.2. – Os principais conceitos teóricos e as especificidades da Economia Social.

com base em três critérios - a ligação entre as diversas partes que compõem o terceiro sector (diferentes ramos de organizações, diferentes sectores de actividade, formas de relação, etc.); o reconhecimento das autoridades pelas autoridades públicas, legislativas e institucionais; e a visibilidade nos média e na comunidade científica -, a análise do reconhecimento do Terceiro sector em cada um dos países da União Europeia originou três grupos distintos:

1) Países onde a Economia Social se encontra estabelecida, embora careça de um maior reconhecimento global efectivo – são fundamentalmente os casos da França e da Bélgica, e de uma forma um pouco menos integrada, o caso de Espanha – nestes países existem já desenvolvidas estruturas de ligação interna do sector, de carácter nacional ou regional e sectorial, medidas políticas específicas ou fortemente relacionadas com o sector, e um reconhecimento científico e dos média especializados, incluindo centros de investigação, de formação, etc.;

2) Países onde o Terceiro sector está em emergência – são os casos de Portugal, Suécia, Reino Unido, Itália, Irlanda, Grécia, Finlândia, Dinamarca e Luxemburgo – países onde o conceito de Terceiro Sector ou de Economia Social se têm mantido de formas confusas, sendo identificadas iniciativas nos diversos campos estabelecidos nos critérios referidos, mas não existindo, no geral, uma ideia clara e concertada de unidade do sector;

3) Países onde o Terceiro sector está fragmentado – são os casos da Holanda, Áustria e Alemanha – nestes países a noção de Terceiro sector não tem aplicação, sobretudo porque se inscrevem predominantemente numa tradição de sector sem fins lucrativos e porque as organizações dos ramos cooperativo e mutualista sofreram processos de transformação que os têm aproximado mais de empresas capitalistas do que dos princípios presentes na génese destas organizações.

Portugal assume assim indicadores de um grau de desenvolvimento intermédio ao nível das ligações internas entre organizações do Terceiro Sector, da sua visibilidade nos meios de comunicação social e na comunidade científica e também ao nível do reconhecimento pelas autoridades públicas. Nos últimos anos, as instituições de Economia Social tiveram em Portugal um aumento significativo, indicando uma tendência de consolidação e desenvolvimento do sector (Nunes, Reto, Carneiro, 2001:11); o número de teses e dissertações académicas sobre a Economia Social tem aumentado muito significativamente (Paiva, 2001:109); e diversas medidas políticas têm sido desenvolvidas com efeitos directos ou indirectos neste sector, designadamente políticas de emprego, como por exemplo, a criação do Mercado Social de Emprego entre outras.

É também nestes últimos anos que se está a desenvolver em Portugal o conceito de Economia Solidária. Como veremos no próximo subcapítulo, a ideia de Economia Solidária reafirma os princípios e a ambição original da Economia Social que recusa as divisões entre a acção económica, social e política e acciona projectos cívicos, democráticos, participativos e economicamente plurais (e, nesse sentido, alternativos ao sector público e privado), ou seja, formas de mobilização e organização de recursos para a produção material de bens e serviços, recorrendo a vários princípios económicos (a redistribuição, a reciprocidade e a troca no mercado) a vários recursos (monetários e não monetários) (Quintão, 2004: 32). O sentido desta designação, mais do que expressar uma diferença conceptual relevante é o de chamar a atenção sobre as novas gerações de organizações de Economia Social que, de uma forma geral, expressam necessidades específicas em relação às tradicionais formas.

2.2. – Os principais conceitos teóricos e as especificidades da Economia Social

A Economia Social é abordada como um conjunto de organizações em que as lógicas de acção se situam entre o sector público, o sector privado lucrativo e a economia doméstica (Quintão, 2004: 2).

Na França, segundo André Guélin, o rótulo de “*économie sociale*” é difícil de definir, pois durante um século e meio já serviu para se referir a diversas realidades. É notável que no século XIX todas as tendências políticas embarcaram nesta nova proposta. Tanto socialistas (Pecqueur, Vidal, Malon) como social-cristãos (Le Play) e mesmo liberais (Dunoyer), sensibilizados com o custo humano da revolução industrial, criticaram a ciência económica por não integrar a dimensão social. Quanto à definição actual da Economia Social, segundo o mesmo autor, “ela é composta por organismos produtores de bens e serviços, colocados em condições jurídicas diversas no seio das quais, porém, a participação dos homens resulta de sua livre vontade, onde o poder não tem por origem a detenção do capital e onde a detenção do capital não fundamenta a aplicação dos lucros”(Guélin, 1998: 13).

A distinção da Economia Social em relação ao mercado, afirma-se sobretudo pelo carácter lucrativo ou não lucrativo da sua actividade, pelo princípio democrático, pelo primado da pessoa sobre o capital e pela importância do interesse geral sobre o interesse privado (Amaro, 2008). Enquanto às instituições com fins lucrativos exige-se um excedente económico resultante da diferença entre despesas e receitas do mercado, com o fim de remunerar o capital (lucro), as instituições sem fins lucrativos dependeriam apenas dos recursos mobilizáveis independentemente da sua origem, e caso existisse qualquer excedente, ele seria reinvestido na instituição, não servindo para remunerar o capital de sócios ou accionistas como é usual nas instituições com carácter lucrativo.

Para além da Economia Social poder ser explicada pelos fracassos do mercado, esta pode ser igualmente justificada (mais recentemente) pela falência do Estado em assegurar as necessárias coberturas sociais aos mais necessitados, sobretudo as que visam satisfazer procuras sociais minoritárias dos cidadãos mais desfavorecidos (Laville, 2000: 166).

Segundo Defourny e Develtere (1999:33-51), são duas as perspectivas contemporâneas de abordagem da Economia Social: uma jurídico-constitucional, que enfatiza como critério de delimitação da Economia Social as principais formas jurídicas que estas organizações assumem (cooperativas, associações e mutualidades), e uma normativa que enfatiza os princípios comuns das organizações que as distinguem quer do sector privado lucrativo quer do sector público: «*L'économie sociale regroupe les activités économiques*

exercées par des sociétés, principalement coopératives, mutualités et associations dont l'étiqúe se traduit par les principes suivantes: finalité de service aux membres ou à la collectivité plutôt que de profit; autonomie de gestion; processus de décision démocratique; primauté des personnes et du travail sur le capital dans la répartition des revenus» (Defourny, Develtere;1999;37-38).

A primeira perspectiva privilegia um critério fundamentalmente operacional e predefinido para a delimitação do campo da Economia Social, e a segunda perspectiva privilegia uma abordagem analítica que permite classificar a maior ou menor aproximação das organizações face ao conjunto de características enunciado.

As funções sociais desempenhadas pelas instituições da Economia Social e pelas IPSS em particular, que começaremos a desenvolver no próximo subcapítulo e capítulos desta tese, orientam-se muitas vezes, para as falhas do mercado e do Estado (Variz, 1998: 56-68) com alguma propensão para uma capacidade de lidar com fenómenos micro, procurando:

a) Colmatar a incapacidade de resposta aos grupos desfavorecidos em termos de bens públicos ou serviços públicos;

b) Restaurar a confiança dos “consumidores” na qualidade do serviço prestado sem descurar os aproveitamentos egoístas;

c) Incrementar uma lógica funcionalista ou neocorporativa para servir de tampão às tensões e conflitos oriundos das lógicas estatal e económica;

d) Substituir-se ou completar as tarefas de integração menos desempenhadas pelas famílias ou pelas comunidades locais;

e) Viabilizar a auto-organização de beneficiários nomeadamente para o aproveitamento das obras sociais ou das ajudas públicas no sentido de um conjunto de comportamentos sociais interligados graças aos quais os participantes fornecem contributos e recebem vantagens (mutualismo autónomo ou apoiado) (Dias, 2005: 42).

Actualmente, a nova Economia Social passou a ter outras preocupações, com o património, o ambiente, a preservação do espaço rural, as novas formas de turismo, os serviços de proximidade, enfim, apresentando uma maior abrangência de actuação face aos novos tempos.

No final da década de setenta, os problemas aos quais se teve de responder, o aumento significativo de iniciativas (até por falta de respostas do Estado), e a criatividade das organizações e da sociedade civil, fizeram com que o número de fórmulas de Economia Social aumentasse (Estivill, 2008: ISCTE).

A expressão Economia Social continua a utilizar-se - há quem acrescente “nova” para sublinhar que se trata de uma fase nova da Economia Social -, assim como Terceiro Sector. Surgiram ainda outras expressões, como empresas sociais, mas a expressão pela qual se têm debatido muitos dos teóricos francófonos tem a ver com a ideia de que há uma nova corrente de solidariedade, que tem correspondência à do século XIX, embora noutras circunstâncias, e que tem a ver com a luta contra a pobreza e a exclusão social. Já os ingleses preferem a expressão non profit sector (sector não lucrativo) ou sector voluntário, porque há voluntariado, mas a verdade é que nem tudo é voluntariado.

Outro dos “ninhos” da expressão Economia Solidária é a América Latina, onde assume não só os contornos da luta formal contra a pobreza e a exclusão social e o desemprego, mas também as formas comunitárias e de entre-ajuda. É esta ideia de solidariedade comunitária que está a ser recuperada no Brasil, onde se fala de Economia Popular Solidária. Em África já se utiliza mais a expressão Economia Comunitária, enfim, não existe uma expressão mais correcta que outra (Amaro, 2005: 1).

Com a generalidade dos Estados em crise financeira sobretudo durante a década de setenta e oitenta do século passado, as pessoas partiram à procura de respostas para fazer face ao agravamento de problemas sociais. Surgiram uma série de novas iniciativas que vão procurar responder ao problema da imigração, do desemprego, recuperando, nalguns casos, a lógica da Economia Social, noutros, adicionando coisas novas. A nova Economia Social é mais económica. Embora não fazendo disso o seu objectivo principal, aceita que em determinadas circunstâncias possa ter excedente como meio para manter os seus objectivos. E deste ponto de vista, não pode ser só social, tem de ter em conta o mercado, os critérios de gestão; tem de ser mais eficiente, sem perder o social; passou a ter outras preocupações, conforme já se referiu (Defourny, 1999: 195-216).

Desta forma, em 1994, Laville caracterizava a nova Economia Social ou a Economia Solidária como um conjunto de actividades económicas cuja lógica é distinta tanto da lógica do mercado capitalista quanto da lógica do Estado. Ao contrário da economia capitalista, centrada sobre o capital a ser acumulado e que funciona a partir de relações competitivas tendo por objectivo o alcance de interesses individuais, a Economia Solidária organiza-se a partir de factores humanos, favorecendo as relações onde o laço social é valorizado através da reciprocidade e adopta formas comunitárias de propriedade. Ela distingue-se também da economia estatal que supõe uma autoridade central e formas de propriedade institucional (Laville 1994, p. 211).

Para Laville e Roustang (1999: 217-238), o conceito de Economia Solidária proporciona uma ênfase sobre o desejo primeiro da Economia Social, na sua origem, de evitar o fosso entre o económico, o social e o político, pois é na articulação destas três dimensões que se situa o essencial deste novo conceito. O termo, segundo esses autores, tenta dar conta da originalidade de numerosas iniciativas da sociedade civil que não se encaixam na trilogia legalizada na França das cooperativas, mutualidades e associações. Mas os autores alertam que o termo não é a expressão do que seria desejável fazer. Ele visa muito mais problematizar práticas sociais implantadas localmente (Singer, 1997: 6-13).

Em conclusão, a Economia Solidária reafirma os princípios e a ambição original da Economia Social, no entanto, nem toda a Economia Social pode ser considerada como solidária e nem toda a Economia Solidária pode ser englobada na Economia Social, existe entre as duas uma grande sobreposição, sendo que o conceito de Economia Solidária ainda está em construção (Amaro; 2008)¹⁵.

Para um dos autores que mais desenvolveu o tema da Economia Solidária (Laville, 2000: 2-10), a Economia Social e Solidária deve ser perspectivada no quadro de uma economia plural, ou seja, deve accionar formas de mobilização e organização de recursos para a produção material de bens e serviços, recorrendo a vários princípios económicos – à redistribuição, à reciprocidade e à troca no mercado -, e recorrendo a vários tipos de recursos – monetários e não monetários. A Economia Solidária pode ser assim entendida como ocupando um espaço de actividade económica, de produção de bens e serviços, intermédio e híbrido entre três pólos de actividade económica: entre o Estado, numa lógica redistributiva, o Mercado, numa lógica de lucro privado, ambos numa economia monetária, e a economia doméstica e comunitária, caracterizada pelos princípios da administração doméstica e da reciprocidade, mobilizando recursos não monetários.

Ainda segundo R. Roque Amaro (2008), pela sua experiência teórica e prática nos projectos desenvolvidos na Economia Solidária da Macaronésia (conjunto de regiões insulares situadas entre a Europa, a Africa e a América, compreendendo portanto os Açores, Cabo Verde, Canárias e Madeira) e em muitos outros projectos, o conceito actual de Economia Solidária, conjuga vários princípios:

- 1) Agrega na mesma organização o mercado, a contratualização com o Estado de serviços que este já não consegue satisfazer plenamente e a dádiva contendo a filosofia de dar sem esperar receber;

¹⁵ Seminário Internacional: “Os Desafios da Economia Solidária – Reflexão Sobre as Experiências Portuguesas e Brasileiras”, Coimbra.

- 2) A reafirmação dos princípios democráticos, em que todos os intervenientes tem poder, uma pessoa é igual a um voto, embora na prática, muito poucas instituições cumpram com a democracia interna de forma rigorosa;
- 3) A conjugação da governância partilhada, o entendimento de que as responsabilidades sobre as problemáticas sociais, não são apenas do Estado, não são somente das empresas, são também da sociedade civil, enfim, a tendência para cada vez mais existir uma transição progressiva de um Estado Providência para uma Sociedade Providência (tema a abordar mais adiante);
- 4) A implementação da solidariedade sistémica e não da solidariedade social unicamente, entendendo-se que a solidariedade deve ser aplicada em todos os aspectos, englobando a solidariedade democrática, a solidariedade da conjugação do Estado, do mercado e da dádiva, a solidariedade da governância, a solidariedade social, a solidariedade ambiental, a solidariedade cultural, a solidariedade do conhecimento e a solidariedade do território;
- 5) A defesa da cultura, na perspectiva de valorizar pela economia os patrimónios, os valores e identidades locais, principalmente os que se encontram em risco, em marginalização ou em desaparecimento devido à actual globalização económica;
- 6) O carácter ambiental, procurando interligar economia com ecologia, através do lançamento e promoção de produtos de agricultura biológica, da utilização de energias renováveis, da adopção de novos comportamentos de consumo e de relação com a Natureza, entre outras conjugações possíveis;
- 7) O aspecto territorial, com base no enraizamento na comunidade de pertença e na sua contribuição para o Desenvolvimento Local, o que pode defender a contratação preferencial de pessoas da comunidade, a promoção da economia local e dos valores e culturas locais, entre outras medidas;
- 8) A Gestão organizacional, com o objectivo de que as actividades de Economia Solidária sejam alvo de uma gestão rigorosa e eficiente, adoptando métodos de gestão específicos nas várias áreas da gestão, que assegurem a viabilidade económica e financeira das organizações, sem irem contra a sua missão principal e a sua natureza solidária;
- 9) A intenção de fazer das experiências de Economia Solidária, uma aprendizagem permanente, valorizando as acções que se praticam, possibilitando o

desenvolvimento da investigação e proporcionando a permanente construção e revisão do conceito de Economia Solidária (Amaro; 2009:1-20)¹⁶.

Para realidades como as dos países em desenvolvimento da África e da América Latina, diferentes das que existem nos países do Norte, o termo Economia Popular é preferido por autores como Nyssens (1994; 1996) e Larrachea que, neste caso, buscam inspiração em Luís Razeto. Segundo estes autores, referindo-se ao caso de Santiago do Chile, este sector da economia é constituído pelo conjunto das actividades económicas cujos actores fazem parte da população mais pobre da cidade (Larrachea e Nyssens, 1994:181). Na América Latina, fala-se de Economia Popular Solidária, de Sócio-Economia Solidária, de Economia Solidária e Autogestionária. No entanto, aparece igualmente, às vezes, o termo Economia Social, usado alternativamente para Economia Solidária, como no estudo de Neusa Dal Ri e Vieitez (1999: 11-42), da Unesp de Marília. Há uma preocupação muito forte em atribuir o termo solidária somente àqueles projectos onde, de maneira comprovada, além de existirem relações de trabalho autogestionárias, solidárias e democráticas entre os seus membros, a solidariedade se manifesta em relação à comunidade envolvente, demonstrando assim uma vontade política de transformação das relações sociais e, por consequência, da sociedade. Ou seja, projectos onde o trabalhador se apodera de uma cidadania activa com vista à construção de uma outra cultura económica e social (Arruda e Quintela, 2000: 325).

Verifica-se que não há unanimidade entre os autores relativamente ao acréscimo do termo popular ao termo de economia solidária. A maioria acrescenta, não sendo o caso de Singer, nem de Marcos Arruda. Travam-se debates teóricos quanto ao significado de popular, de quais os sectores da população que seriam compreendidos por esta categoria, quais os critérios para definir quem faz parte deles. Singer (2000: 143) expressou-se da seguinte forma: “A minha grande dificuldade conceitual, (...) é a Economia Popular”. Referindo-se à convenção de Kraychete, segundo a qual a economia dos sectores populares designa “as formas de reprodução da vida que não se situam estritamente na lógica da economia capitalista” (Singer, 2000: 144), Singer objecta que se trate de uma definição pela negação. “É difícil, é complicado tentar entender algo meramente pelo facto de não ser uma outra coisa; é muito vago” (*idem*). Para ele, a expressão sectores populares tem um significado histórico. Há trinta anos que estes termos designam classes de baixo rendimento, o que não é a mesma coisa do que assalariados, pois, entre estes últimos encontram-se também dirigentes das grandes empresas capitalistas. A proposta de Singer, então, é a de que uma economia não

¹⁶ Consultar artigo de R. Roque Amaro sobre a Economia Solidária, publicado em 2009 na Revista de Economia Solidária.

capitalista é uma economia caracterizada basicamente por princípios socialistas ou cooperativistas.

Relativamente aos aspectos de ordem política/ideológica, Singer considera que para considerar os projectos como solidários, a maioria dos autores não estão falando de filantropia, bem pelo contrário; trata-se de empresas democráticas “em que todos os que nela trabalham têm o mesmo poder de decisão” (Singer, 2000: 150), “combinam a sua autonomia de gestão com uma atitude de responsabilidade e de envolvimento social” (Gaiger, 2000: 177).

Para que haja autonomia, Gaiger preconiza a substituição de financiamento a fundo perdido pela obrigatoriedade de devolução, o que instaura uma reciprocidade possível, passo indispensável para a autonomia (Gaiger, 1996: 122). Assim, desde 1996, Gaiger faz a distinção entre projectos concebidos como parte de uma proposta política e projectos às voltas com a sobrevivência imediata, só os primeiros sendo identificados como empreendimentos promissores para a construção de uma Economia Popular Solidária. O exemplo proposto é a produção colectiva nos assentamentos rurais do Movimento dos Trabalhadores sem Terra, esses são o ‘modelo’ do que é visado, indicam algo sobre as potencialidades” (Gaiger 1996, p. 105). Em resposta às críticas de certos intelectuais como Clêyde Souza, Gaiger (1996: 103) coloca que não seriam uma coisa (amenizar a pobreza) ou outra (mobilização e organização popular), mas que uma é condição da outra.

Quanto ao termo Terceiro Sector, foi citado pela primeira vez por J. Delors e J. Gaudin em 1979 num texto intitulado “*Pour la création d’un troisième secteur coexistant avec celui de l’économie de marché et celui des administrations*” (Defourny, 2001: 18) e tem tido uma utilização crescente desde o final da década de 90. Esta designação é utilizada genericamente para denunciar um conjunto de organizações muito diversificadas entre si, que constituem formas de organização de actividades de produção e distribuição de bens e prestação de serviços, distintas dos dois agentes económicos dominantes – os poderes públicos e as empresas privadas com fins lucrativos -, que representam frequentemente e de forma simplificada, o Estado e o Mercado. Os exemplos mais concretos dentro deste conjunto de organizações, no contexto do mundo ocidental, são as associações, as cooperativas e as mutualidades, entre outras formas institucionais por vezes incluídas, tais como as fundações, os sindicatos, os clubes recreativos, organizações religiosas, formas de organização mais ou menos informais, por exemplo grupos de auto-ajuda, entre outras¹⁷.

¹⁷ O que parece sobrepor-se, em grande medida, ao conceito já apresentado de Economia Solidária.

Defourny (1999: 20-24) resume que, dentro das várias terminologias, a expressão Terceiro Sector, mesmo que imperfeita, é a que alcança maior consenso ao nível internacional. Como prova disto, cita a associação *International Society for Third Sector Research*, criada em 1992. Indica ainda que se olharmos para regiões geográficas específicas, outros termos são preferidos. Assim, nos EUA fala-se em *non-profit sector* ou *independent sector*, que corresponde ao termo inglês de *voluntary organizations*. O termo Economia Solidária e o termo *organizaciones de economía popular* são mais comuns na América Latina, conforme citado anteriormente. Segundo Defourny (2001: 10-11), na Alemanha usa-se a palavra *Gemeinwirtschaft* e na Suécia, *folkrörelse* ou *association ideel*.

O sector das organizações não lucrativas ou voluntárias são designações com expressão sobretudo em países anglófonos como os EUA e o Reino Unido, mas também com alguma influência em países do norte e centro da Europa. A emergência deste campo de investigação data de finais da década de sessenta, mas foi a partir da década de noventa que este quadro teórico e conceptual se internacionalizou, designadamente através de um projecto liderado pela Universidade de Johns Hopkins nos EUA (www.jhu.edu/~cnp/), que foi o primeiro esforço integrado de nível internacional nesta área de investigação.

Tal como consideram Salomon e Anheier (1992: 267-311), no interior desse campo (*non-profit sector*) as organizações apresentam cinco características essenciais: elas são formais, privadas, independentes, não devem distribuir lucros e devem comportar um certo nível de participação voluntária. Ao acrescentarmos a esses cinco traços dois outros – as organizações não devem ser políticas (no sentido restrito do termo, isto é, excluem-se os partidos políticos) e nem confessionais (ou seja, exclui-se qualquer género de organização religiosa) – obtemos a nomenclatura comum de classificação do Terceiro Sector conhecida pela sigla *International Classification of Non-Profit Organizations (ICNPO)*. Foi justamente essa nomenclatura que serviu de base à pesquisa internacional dirigida pela Universidade de Johns Hopkins.

É um projecto que nasceu da constatação da crescente importância das organizações de carácter associativo e não lucrativo, nomeadamente em termos da relevância económica que assumem para a economia mundial e para o emprego, bem como para alguns sectores em concreto, onde as respostas do sector público e do sector privado lucrativo são insuficientes – a educação, saúde, serviços sociais, serviços culturais e recreativos. As estratégias operacionais de delimitação do sector utilizadas pelo Projecto Johns Hopkins estabelecem, à escala internacional, os critérios que permitem definir o sector não lucrativo: entidades não

distribuidoras de lucro, entidades formalizadas e instituídas, privadas, separadas do governo e voluntárias ou envolvendo um grau bastante elevado de voluntariado.

Por seu turno, o termo designado por Terceiro Sistema foi desenvolvido em 1997 pela Comissão Europeia que lançou uma Acção Piloto designada *The Third System, Employment and Local Development*, envolvendo 81 projectos de investigação e de intervenção muito diversificados entre si, e com o objectivo claro de desenvolver este campo de investigação procurando responder a várias questões: a da natureza e escala do Terceiro Sistema, a da sua importância para a criação de emprego e para a Estratégia Europeia para o Emprego, a do seu potencial de resposta a necessidades sociais não satisfeitas e a daquilo que distingue as organizações do Terceiro Sistema das organizações públicas e privadas lucrativas (http://europa.eu.int/comm/employment_social/empl_esf/3syst/index_en.htm).

A opção pelo termo sistema em detrimento do termo sector reside no facto de este último sugerir a efectiva existência e reconhecimento de um terceiro sector económico a considerar a par dos sectores público e privado lucrativo (Quintão, 2004: 34). Todavia, este reconhecimento não é ainda uma realidade efectiva em quase nenhum país. Um dos debates actuais reside na pertinência da criação de quadros jurídico-legais de delimitação e de reconhecimento oficiais para o Terceiro Sistema como um todo.

Em França, um dos temas actuais, foi a constituição de uma Lei Quadro para a regulamentação do Terceiro Sector. A proposta desta Lei Quadro residiu na elaboração de uma investigação-negociação realizada pelo Deputado Europeu A. Lipietz a pedido da Ministra do Emprego e da Solidariedade em 1998, e publicada em 2001 (Lipietz, 2001:1-2). Este pedido original residia na oportunidade de criar em França um novo estatuto jurídico de empresa de finalidade social (*entreprise à but social*), à semelhança da experiência Belga que introduziu a figura jurídica de *société à finalité sociale* em 1995, sendo que neste aspecto a expressão “empresa social” é cada vez mais uma designação a ter em conta (Estivill, 2008).

As empresas sociais estão intimamente ligadas à economia solidária, estas empresas encontram um espaço próprio no contexto da crise social, económica e política do final dos anos 70, no quadro da evolução das políticas públicas, designadamente das políticas de activação, e nos vazios de resposta às necessidades sociais deixadas, tanto pelo Estado, como pelos agentes privados do mercado.

O surgimento das empresas sociais representa uma dinâmica de procura de alternativas institucionais e organizacionais às tradicionais organizações do Estado e do Mercado, inspirada numa lógica de articulação da acção económica e da acção social, mais precisamente, no intuito de colocar a actividade económica de mercado a funcionar de forma

eficiente para a eficácia de resultados sociais. Estas iniciativas desenvolveram-se através de dois campos de actividade distintos: a inserção sócio-profissional de pessoas desfavorecidas face ao mercado de trabalho através de uma actividade produtiva, e a prestação de serviços em diversas áreas – serviços sociais, ambiente, saúde, educação, culturais, serviços pessoais -, frequentemente no quadro do que tem sido designado de serviços de proximidade: serviços ancorados numa proximidade objectiva, física, e/ou subjectiva, baseada na existência de confiança entre prestador e consumidor de um serviço (Defourny, 2001: 35).

Um exemplo, tem sido o desenvolvimento progressivo da designada Economia Solidária da Macaronésia, com a criação de empresas sociais, promovendo o aparecimento de novos postos de trabalho efectivos e desencadeando, simultaneamente, dinâmicas de desenvolvimento à escala local, proporcionando às pessoas gerarem e suportarem vias de autonomização, de auto-desenvolvimento e de empregabilidade, principalmente aquelas que, por razões várias, se encontram em situação de fragilidade, pobreza e exclusão social nomeadamente beneficiários do RSI, ex-toxicodependentes, ex-reclusos, repatriados, pessoas com deficiência, doentes mentais, ex- alcoólicos, famílias monoparentais, etc. – ou às famílias e cidadãos residentes em zonas urbanas e rurais com processos de desfavorecimento sócio-económico acentuados.

Nesta base, surgiu o projecto CORES, no âmbito do programa comunitário INTERREG III B que teve como principal objectivo dinamizar a Economia Solidária da Macaronésia, e ainda o de definir o conceito e divulgá-lo. Foi uma necessidade constatada, tendo existido a percepção de que as iniciativas tinham avançado em duas direcções principais: a cultural (recuperação de bens culturais), e a ambiental (salvaguarda do meio ambiente) (Amaro, 2005: 3).

Neste âmbito, há uma componente de solidariedade, ou seja, estamos perante uma forma de economia que consegue ser económica sem, ao mesmo tempo, pôr em causa a relação com os outros seres vivos e formas de cultura. O que define de forma inequívoca as oito componentes do conceito de Economia Solidária, ou seja:

A Economia Solidária é, antes de mais, uma actividade económica, abrange um conjunto de actividades produtivas, cria postos de trabalho, gera rendimentos, satisfaz necessidades.

É promotora de coesão social, contribui para o combate ao desemprego, a luta contra a pobreza e a exclusão social, e promove a igualdade de oportunidades.

Respeita e valoriza a diversidade cultural, ou seja, como economia não visa a destruição das culturas em nome de uma globalização ou uniformização cultural; pelo contrário, procura valorizar as culturas locais.

Respeita e valoriza a diversidade ambiental; como economia não contribui para a destruição da natureza e do ambiente, encontra formas económicas de reabilitar e valorizar o ambiente.

É baseada numa gestão eficiente, ou seja procura ter em conta os critérios da boa gestão e da eficiência; deve ser ancorada territorialmente, ou seja deve ter uma base comunitária.

Deve corresponder a um processo de aprendizagem que lhe permita constantemente rever-se e avaliar-se.

Tem uma expressão democrática, interna e externa, ou seja, na co – responsabilização (parceria) face à resolução dos problemas da sociedade (Amaro, 2008).

Por último, segundo J. Estivill (2008)¹⁸, as empresas sociais, são empresas que integram pessoas que provém da pobreza e da exclusão social que produzem bens e serviços para venderem no mercado público ou no mercado privado. Em cada país adoptam um estatuto jurídico diferente, não remuneram o capital e os resultados económicos que provém da venda de bens e serviços são reinvestidos integralmente nas próprias empresas sociais.

Relativamente à conclusão deste subcapítulo, pode-se sintetizar que os conceitos e as especificidades da Economia Social apresentam diferenças que estão relacionadas com o próprio contexto ou lugar sócio-histórico onde nasceram e foram elaborados. Os autores que estudam a Economia Social a nível internacional, apresentam pontos comuns, e algumas diferenças de pensamento que ainda precisam ser esbatidas como é o caso do conceito de Economia Solidária em confronto com o conceito de Economia Social. A evolução da discussão de conceitos ao nível da comunidade académica é própria do desenvolvimento das ciências e no futuro poderá tender para uma uniformização de ideias que agora poderão ser divergentes em alguns pontos. Ainda no futuro, surgirão certamente novos conceitos e especificidades da Economia Social e Solidária que suscitaram as diferenças de opinião que surgem actualmente entre os investigadores destas matérias. Nessa altura, o tratamento a adoptar será semelhante, existirão diferenças de pensamento que serão contornadas com o passar dos anos, com a evolução do pensamento que está sempre em constante mutação.

¹⁸ Seminário Internacional: “Os Desafios da Economia Solidária – Reflexão Sobre as Experiências Portuguesas e Brasileiras”, Coimbra.

2.3. – As Teorias Explicativas das Organizações sem Fins Lucrativos

Segundo Anheimer (1996:28-32), são quatro as principais contribuições da teoria económica para o estudo do sector sem fins lucrativos, que tem aplicação nas Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS): a teoria dos bens públicos, a teoria da confiança, a teoria dos stakeholders e a teoria da heterogeneidade. A primeira teoria, define a dádiva como um bem público, derivando as consequências desse princípio aplicado no seio da economia pública, a segunda relega as IPSS para o estatuto de produtores intrinsecamente benévolos, a terceira faz das IPSS meros agentes de uma transferência e, por fim, a teoria da heterogeneidade centra - se no papel do empresário enquanto moderador daqueles dois últimos extremos. Estas quatro teorias contribuem para o estudo da generalidade das instituições do sector sem fins lucrativos, dando-se ênfase às contribuições que estas teorias têm para as IPSS, por serem as IPSS, o objecto primordial de estudo desta tese de doutoramento. Aparte destas quatro teorias, apresenta-se no subcapítulo 2.3.5. – Outras Teorias Explicativas das IPSS, contribuições complementares que podem servir de apoio às quatro teorias mencionadas e que explicam a emergência destas instituições com base nos fracassos dos restantes agentes: mercado, Estado e famílias.

2.3.1. – A Teoria dos Bens Públicos

Um bem público (ou colectivo) será chamado de puro se detiver as propriedades de não exclusão e não rivalidade (Pereira; 2005: 47).

Mediante a primeira expressão, entende-se que nenhum agente económico pode ser excluído do benefício da produção do bem; pela segunda, estabelece-se que o consumo do bem por uma pessoa não diminui em nada a possibilidade de que outra o faça (Barbosa; 1997: 7-28). A particularidade essencial dos bens públicos reside no facto de, sendo não rivais e não exclusivos, não poderem ser produzidos pelos mecanismos mercantis tradicionais.

Neste caso, nenhum consumidor racional está disposto a pagar por um bem do qual possa beneficiar gratuitamente – situação em que é chamado passageiro clandestino –, ou seja, nenhuma empresa desejará assegurar tal produção. É essa “falha” do mercado em fornecer esses bens (e serviços), úteis a todos, que torna indispensável a intervenção do Estado (Stiglitz; 1999: 77-81). Este pela via dos impostos, é o único agente económico com condições para obrigar os cidadãos a financiar a produção desses bens.

Portanto, se não fossem fornecidos por iniciativa Estatal (ou por uma única outra instituição), cada indivíduo que reconhecesse as vantagens do seu fornecimento não teria incentivo em pagar esse serviço voluntariamente, pois poderia dele usufruir independentemente da sua contribuição para o seu fornecimento (Variz, 1998:41). Por isso, a teoria prevê um subfornecimento do bem por iniciativa privada – pela manifestação do problema do *free riding*, tais quantidades fornecidas privadamente serão inadequadas.

Se ocorrer um duplo fracasso – do mercado e dos Estados – existe, segundo Hugon, a definição de duas áreas de bens públicos mundiais. A primeira, oriunda dos fracassos dos mercados, concerne aos bens colectivos puros (resultantes da pesquisa fundamental, erradicação das epidemias, recursos genéticos, não-reforço ao efeito estufa, etc...), aos bens de clube (direitos de propriedade industrial, conhecimentos técnicos, etc...) e a certos bens comuns (recursos haliêuticos e outros). A renovação destes últimos encontra-se em perigo devido à rivalidade crescente de que são objecto. A segunda área, engendrada pelas falhas dos Estados, é muito diferente da anterior: “Trata-se das funções reguladoras do Estado que não podem ser asseguradas pelos Estados num território nacional. Trata-se de bens tutelares nacionais em vias de regionalização ou de globalização devido ao transbordamento das fronteiras e dos espaços de acção política: educação, saúde, segurança social, segurança física ou alimentar, estabilização financeira” (Hugon; 2003: 40).

No âmbito desta teoria, Weisbrod, B. (1988:3-5) considera que as organizações não lucrativas aparecem para satisfazer procuras específicas de bens públicos ou quase-públicos, não satisfeitos pelo sector público. Weisbrod, B. (1988:3-5) considera ainda, que o sector público ao satisfazer a procura de bens públicos do eleitor mediano, deixa de satisfazer procuras específicas, sendo esta falha de mercado satisfeita pelas organizações não lucrativas.

É neste contexto que a Economia Social e Solidária procura satisfazer procuras específicas de bens públicos não satisfeitos pelo Estado Providência, sendo esta falha satisfeita pelas IPSS e por outras instituições sem fins lucrativos. Neste caso, as externalidades positivas que o Estado devia proporcionar obrigatoriamente pela sua acção, estão a ser suportadas pelo Terceiro Sector, ou seja, as funções sociais que produziriam essas externalidades a terceiros com a oferta de bens públicos a toda a população, de uma forma indivisível e independentemente da vontade de um indivíduo em particular querer ou não usufruir desses bens e serviços, são cada vez mais asseguradas pela acção das IPSS e das outras instituições sem fins lucrativos, que se substituem de forma crescente à prestação insuficiente do Estado em garantir os compromissos a que se tinha vinculado com o

cumprimento da total cobertura das funções sociais à população em geral (Golub, Marechal; 2009: 37-42).

Relativamente a esta teoria, fica estabelecido que esta prevê o subfornecimento de horas de dedicação e de dinheiros cedidos a título gratuito. Ficando por precisar o conjunto dos agentes económicos que accionam essas doações, e que relações económicas estabelecem entre si desde o momento da decisão ou doação até ao momento em que ela chega à “população-alvo” ou à “causa alvo”. As duas teorias apresentadas de seguida procuram avançar nesta direcção. A Teoria da Confiança identifica doador com instituição, e logo o circuito doador – “população-alvo” é mais ou menos automaticamente fechado; enquanto a Teoria dos Stakeholders coloca o doador fora da instituição, delegando à segunda o papel de mero agente da relação doador – “população-alvo”.

A colocação de qualquer discussão teórica no seio da teoria dos bens públicos serve o propósito da validação da intervenção de uma única e abrangente instituição na(s) área(s) em questão, em detrimento de inúmeras outras instituições, como o são aquelas que formam o sector empresarial privado e o sector sem fins lucrativos.

2.3.2. – A Teoria da Confiança

Na Teoria da Confiança constatamos que os preços fixados pelos administradores das organizações não lucrativas situam-se frequentemente abaixo dos preços que maximizariam as receitas totais das vendas (Variz, 1998:44). Neste caso, o administrador da organização não lucrativa ou no caso particular da IPSS, poderá estar mais interessado no bem-estar dos consumidores do que no bem-estar do próprio produtor. Este resultado é coerente com a realidade portuguesa, onde os administradores das organizações não lucrativas se vêem legalmente privados de distribuir quaisquer lucros aos proprietários; desta forma não é provável que se mostrem motivados a maximizar as receitas como fariam os responsáveis por uma organização com fins lucrativos. Pode-se então argumentar que os administradores das organizações não lucrativas também não terão incentivos em minimizar os custos de provisão dos serviços. O que até poderá converter-se numa vantagem, pois dessa forma reduzem-se as pressões em desfavor da manutenção da qualidade dos serviços sociais. Hausman, H. (1987:4-6) considera que a restrição de não distribuição do lucro torna as organizações não lucrativas mais fiáveis em contexto de assimetria de informação, no fornecimento de certos bens e serviços, cuja qualidade é difícil de certificar, dado os custos de supervisão. Nestas condições

a opção pelas organizações não lucrativas deve-se ao facto dos consumidores preferirem minimizar o risco de abuso da posição dominante do produtor no mercado de informação assimétrica. A ausência do objectivo lucro elimina os benefícios que a organização pode retirar do facto de eventualmente tentar enganar o utente.

2.3.3. – A Teoria dos Interessados (Stakeholders)

Na Teoria dos Interessados (*stakeholders*) à semelhança do exposto para a Teoria da Confiança, apologistas como Posnett e Sandler (1988:145-160), desviam o estudo das organizações sem fins lucrativos da natureza económica do serviço prestado ou bem fornecido para o tipo de transacção, baseando-se nas características da relação entre os agentes económicos consubstanciada nesta transacção, e permitindo assim definir uma linha de separação entre as formas institucionais privadas lucrativas e privadas sem fins lucrativos (Variz,1998:48). Nesta sequência, a diferença fundamental entre o sector comercial e o sector solidário não depende tanto do carácter privado/público do serviço transaccionado, antes residindo no facto de existir no primeiro enquadramento institucional (e faltar no segundo) um controlo directo e efectivo, por parte do cliente, do comportamento do agente fornecedor do serviço; com efeito, sempre que um doador procura efectuar uma transferência solidária através de uma instituição de solidariedade, existe a possibilidade de a organização introduzir elementos alheios às preferências do doador no que diz respeito à utilização da transferência; como o beneficiário directo da transferência (a população-alvo) não é o próprio doador, e como a definição do indivíduo ou grupo beneficiário poderá ter contornos pouco claros haverá a dificuldade acrescida em monitorizar a qualidade do fornecimento. Tudo se resume pois à escolha por parte do doador entre efectuar a doação directamente ao indivíduo ou grupo-alvo beneficiário, e a mediatização daquela transferência através de uma instituição, isto é, a decisão resulta da ponderação de uma poupança nos custos administrativos (devido à edificação da instituição) com uma poupança nos custos de monitorização.

Benner e Van Hormissen (1991:519-550) consideram que o enfoque sobre a procura não é capaz de explicar por si só a existência de organizações não lucrativas, procurando a explicação na organização do mercado; o elemento determinante das organizações não lucrativas seriam os *stakeholders* (um stakeholder não possui equivalente em Portugal, sendo o conjunto de aderentes, que participam no conselho, aderentes e financiadores que controlam a organização não lucrativa através dos dirigentes) e são os stakeholders quem determina a existência das organizações não lucrativas, já que estabelecem uma tríade entre: stakeholder

(dador) – produtor (ONL) – utente. As organizações não lucrativas enquanto intermediárias entre os escassos dadores e os numerosos utentes, existiriam para assegurar a ligação entre os dadores e os utentes. Um caso particular de organizações não lucrativas seriam as cooperativas de consumo, em que os consumidores se organizariam para eliminar o deficit de informação gerindo a organização não lucrativa.

2.3.4. – A Teoria da Heterogeneidade (Entrepreneurship)

Na Teoria da Heterogeneidade, Young (1981:4-8) esboça uma teoria baseada na selecção e distribuição de tipos de empresários pelos sectores produtivos – sector comercial, sector estatal e sector sem fins lucrativos. Este autor apresenta esta teoria como sendo uma alternativa às análises que modelam o comportamento das instituições sem fins lucrativos a partir de uma função-objectivo estática que é maximizada pelos operadores das instituições, e à qual corresponde um só padrão comportamental; em reacção a esta abordagem, e baseando-se na evidência empírica segundo a qual o comportamento destas formas organizacionais é muito permeável a ocorrências políticas e suas consequências sobre os restantes sectores produtivos, Young elabora uma teoria onde tais ocorrências influenciam a distribuição daqueles empresários pelos três sectores produtivos considerados, consequentemente condicionando as formas de actuação dos operadores económicos, nomeadamente das instituições sem fins lucrativos.

A distribuição destes empresários pelas áreas de intervenção depende de quatro características estruturais inerentes a cada área, que tornam as actividades mais ou menos atractivas para os empresários que procuram uma colocação profissional, sendo as seguintes: a natureza do serviço, o grau de controlo profissional, o grau de concentração da actividade e a prioridade social (Variz, 1998:53).

Estelle James (1987:12-25) considera que é a existência de empreendedores religiosos, portadores de valores ideológicos e activistas étnicos que determinam a existência das organizações não lucrativas. Este tipo de empresário maximiza o lucro não financeiro (maximização da fé para o empresário religioso ou maximização da influência política para o empresário ideológico, maximização da afirmação étnica para o activista étnico), através da organização não lucrativa, cuja existência serve para sinalizar o mercado dos objectivos altruístas, não mercantis do empresário.

2.3.5. – Breves Reflexões de Síntese

Estas quatro teorias, não são necessariamente incompatíveis, apesar de cada uma delas investir relativamente pouco na complementaridade com as restantes abordagens teóricas (Variz, 1998:39). Contudo, também não parece que as quatro teorias resumidamente apresentadas pretendam descrever a lógica de funcionamento das instituições sem fins lucrativos no mesmo plano conceptual. A teoria dos bens públicos fornece um enquadramento geral do estudo, ao centrar-se nas características do bem que é transaccionado, enquanto a teoria dos stakeholders e a teoria da confiança situam-se no mesmo plano, procurando descrever as características da relação estabelecida entre os agentes económicos em causa, nomeadamente entre os doadores e os gestores das instituições.

Se para a teoria da confiança a principal fonte de benevolato é interna às próprias organizações (o que obviamente não exclui a existência de financiadores benévolos exteriores à instituição), a teoria dos stakeholders separa claramente os benévolos (neste caso, os financiadores externos) dos gestores das instituições, assumindo que os órgãos gerentes das instituições são meros agentes ao serviço dos doadores.

Entre estes extremos (instituição-benévola e instituição-agente) define – se um leque de instituições que, concentrando algum benevolato, mantêm algum poder de discricionariedade relativamente às preferências dos doadores externos à organização. A maior ou menor discricionariedade depende, em larga medida, das formas de empresariado que o sector sem fins lucrativos consegue captar, empresariado esse cujos estereótipos a teoria da heterogeneidade procura descrever.

Note-se que nem sempre as teorias conceptualmente posteriores à teoria dos bens públicos explicitam o carácter público do bem transaccionado, mas nos seus contornos não encontramos indícios de uma restrição dos bens em questão ao conjunto dos bens sem carácter público. Ou seja, em síntese, no sentido de estabelecer uma “ponte de ligação” entre estas teorias, pode-se afirmar que elas respondem a diferentes exigências na justificação das instituições, na medida em que, a teoria dos bens públicos caracteriza os produtos fornecidos (agradecidos por uma população mais geral que aquela que os recebe directamente), enquanto a teoria dos stakeholders e a teoria da confiança concentram-se na relação da agência entre doadores, gestores e clientes, e, por fim, a teoria da heterogeneidade influencia a distribuição do tipo de empresário por sector produtivo, que se vai relacionar, com a fase correspondente a cada uma das outras teorias.

2.3.6. – Outras Teorias Explicativas das Organizações sem Fins Lucrativos (OSFL)

Para além das quatro teorias que dominam a literatura sobre as OSFL, existem outras teorias e contribuições complementares que podem servir de apoio às quatro teorias supra mencionadas e que explicam a emergência destas instituições com base nos fracassos dos restantes agentes: mercado, Estado e famílias. Fica-se com a ideia de que na leitura de cada uma das teorias citadas anteriormente e de cada contribuição complementar existe por detrás um pressuposto normativo segundo o qual um dos sectores (Estado, sector privado lucrativo, sector privado sem fins lucrativos e sector informal) é melhor que os restantes no suprimento de serviços sociais.

Dentro das teorias e contribuições complementares que podem servir de apoio às quatro teorias mencionadas, podemos citar por exemplo as seguintes teorias e contribuições complementares: a teoria da abordagem institucional, a teoria neo-institucionalista, a contribuição das falhas de mercado, a contribuição da iniquidade no sector informal e a contribuição das falhas do Estado.

A teoria da abordagem institucional ligada à Escola Institucional Americana, considera que a tensão entre a eficiência económica e a coesão social constitui uma constante da sociedade ocidental; numas fases históricas a irrupção do liberalismo faz-se sob a bandeira da eficiência; como o liberalismo conduz a processos de ruptura social, mais tarde ou mais cedo verifica-se o refluxo da maré e os princípios da coesão social voltam à ordem do dia. Neste contexto, a escola Institucional ligada ao nome de *Thorsten Veblen*, considera que as organizações não lucrativas constituem um processo de contrabalançar a influência das grandes corporações no processo de decisão governamental, assumindo as organizações não lucrativas o papel de canais de informação que permitiriam aos grupos sociais menos protegidos informar o governo das suas preferências, permitindo o governo actuar no sentido de compensar os efeitos perversos do mercado (*Commons*; 1950), ou ainda contrabalançar o efeito que a procura do lucro possui sobre os valores sociais (*Chasse*; 1995: 525-533).

A teoria neo-institucionalista de *Salamon e Anheier* (1994:125-161), segundo a qual é o sistema legal, o grau de centralização política e o grau de desenvolvimento sócio-económico que explica a existência das organizações não lucrativas. Nestas condições é o quadro legal que incentiva ou não a existência da organização não lucrativa; é a descentralização política que incentiva a resolução da falência de mercado através de

organizações não lucrativas; é a desigualdade sócio-económica que incentiva o aparecimento das organizações não lucrativas.

Na contribuição das falhas de mercado, o principal obstáculo à distribuição dos recursos sociais localiza-se ao nível da volatilidade da procura destes serviços. Generalizando para um conjunto relativamente vasto de bens e serviços sociais, a imprevisibilidade (pontualidade) de procura poderá exercer efeitos nefastos sobre a sua oferta – especialmente se esta se encontrar atomizada, caso onde a sobrevivência dos fornecedores pode ser posta em causa. Se os consumidores apreciam a disponibilidade permanente, e se o mercado falha devido à imprevisibilidade da procura, os consumidores poderão encontrar fundamentos para recorrer a mecanismos não-mercantis ou esquemas de mercado implícitos para assegurar aquela disponibilidade (Holtmann, 1983:439-449). Muitas empresas enfrentando uma procura aleatória oferecem mais que um bem ou serviço, e como as condições de custo podem tornar as organizações não lucrativas mais eficientes, poderá não se tornar exequível a entrada no sector de empresas maximizadoras de lucro especializadas numa única produção.

A contribuição da iniquidade no sector informal, reporta-nos à ideia de que a intervenção social através de agrupamentos sociais primários (participação dos indivíduos em actividades de protecção social no seio dos seus lares, famílias, vizinhanças ou grupos de amigos...) padece de algumas características que o tornam preterido quando comparado com a intervenção via sector voluntário, por exemplo, devido ao facto de as IPSS dedicarem-se à provisão de bens cujos benefícios se dirigem a um grupo abstracto de idosos, crianças, deficientes ou outros, enquanto que nos agrupamentos informais as actividades das famílias ou vizinhos se dirigem a um grupo de indivíduos em particular.

Relativamente à contribuição baseada nas falhas do Estado, verifica-se que a emergência de instituições sem fins lucrativos pode igualmente ser justificada pelo facto de o Estado falhar na provisão de bens e serviços. Um exemplo de uma das falhas (existem outros exemplos de falhas do Estado) que conduzem ao falhanço na provisão de bens e serviços por parte do Estado, é o de que em consequência de o estabelecimento de preços fiscais individuais não igualarem o valor dos benefícios marginais de cada indivíduo e como a qualidade e quantidade dos serviços são fixados politicamente, o financiamento via fiscal destes suprimentos raramente tende a aproximar preços dos benefícios marginais. Isto porque, ao preço fiscal que enfrentam, determinado número de indivíduos será ofertado com quantidades superiores às desejadas, em coexistência com situações de subprovisão face à procura. Estes últimos verão neste fracasso do Estado um ímpeto à procura de serviços

fornecidos por outras instituições, como sejam as organizações sem fins lucrativos (Variz, 1998:64).

No passado recente, as razões para a emergência de um número crescente de formas voluntárias de acção social têm-se centrado no fracasso do modelo de intervenção social pública, consubstanciada na figura do Estado Providência. Actualmente interrogam-se as relações entre o Estado e Indivíduo por intermédio do Estado Providência, pois tornam-se evidentes os limites às formas de solidariedade nele engendradas. O Estado Providência, viu-se ideologicamente abalado quando a chamada “equação keynesiana” entrou em crise; com efeito, as políticas de apoio ao investimento e ao consumo perderam grande parte da sua eficácia com a crescente abertura das economias nacionais e conseqüente impulso dos fluxos externos dos factores de produção; no curto prazo, competitividade externa e progresso social tornaram-se objectivos em permanente conflito, em claro desfavor do segundo. É neste cenário que as organizações não lucrativas se assumem enquanto estruturas de mediação entre o Estado e o Indivíduo, reduzindo o hiato entre quem governa e quem é governado. Neste quadro conceptual, parece que a emergência cada vez maior das Instituições Particulares de Segurança Social encontra justificação.

Um das formas de assumir e justificar esta tendência reporta-se à proposta designada de “Terceira Via”, que se analisará de seguida.

As IPSS são um exemplo da institucionalização em Portugal, da delegação de papéis na política social por parte do Estado Providência (Variz, 1998: 65-69).

2.4. – A Terceira Via

Segundo afirma Giddens¹⁹: “a "Terceira Via" defendida por nós é a social-democracia modernizada. Ela é um movimento de centro-esquerda, ou do que temos chamado de "centro radical". Radical, porque não abandonou a política de solidariedade que tradicionalmente foi defendida pela esquerda. De centro, porque reconhece a necessidade de trabalhar alianças que proporcionem uma base para acções práticas. Da comparação entre os diversos países que têm lidado com essa hipótese percebe-se que está a emergir uma agenda comum. Os seus principais objectivos são a reforma do Estado Social, a revitalização da sociedade civil, a criação de fórmulas para o desenvolvimento sustentado e a preocupação com uma nova política internacional. Dito assim parece vago, mas é exactamente o que políticos como o inglês Tony Blair, o francês Lionel Jospin, o italiano Romano Prodi e, por que não?, Fernando Henrique Cardoso estão fazendo hoje em dia.”

No âmbito de variadíssimas mudanças sociais, tecnológicas e económicas e de um gradual questionamento do Estado Providência, muitos autores acreditam que a solução vai para além da dicotomia esquerda-direita e das visões que são ideologicamente mais extremistas, sendo que Antony Giddens tem sido o precursor da ideia de encontrar uma Terceira Via, ou seja, um novo posicionamento das políticas de centro esquerda face aos novos desafios que se colocam num mundo em constante mutação (Ranchordas; 2010: 1), tendo sido este um conceito que surgiu em meados do século XX, utilizado pelos socialistas e social-democratas no período pós-guerra, numa tentativa de se distanciarem quer do Capitalismo Americano, quer do Socialismo Soviético.

Na concepção de Giddens, assume-se que o mercado gera desigualdades, mas, por não existir determinismo de qualquer espécie, o próprio capitalismo tem condições para amenizá-las. Mas isto só poderá ocorrer se houver uma renovação na relação Estado/Sociedade Civil, o que, por sua vez, exige um novo Estado. Ou seja, a reforma do Estado e do Governo deve ser o princípio básico de orientação da política de Terceira Via, aquilo que é designado por Giddens, como um processo de aprofundamento e de alargamento da democracia para promover a renovação e o desenvolvimento da comunidade, com os governos a poderem agir em parceria com a generalidade das instituições de solidariedade social, sendo que estas só podem aspirar à eficiência se forem modernizadas (Giddens; 1998:67).

¹⁹ Revista Veja (pág. 11; 30/09/1998)

Segundo Giddens, a parceria entre Governo e sociedade civil é a base da renovação da social-democracia de carácter comunitarista. Os agentes dessa renovação estão no chamado “Terceiro Sector”, as associações voluntárias, que se caracterizam pela flexibilidade das suas acções e pela capacidade de auto-governo, portanto, de um novo sentimento de entreajuda social entre todos os intervenientes (Giddens;2001:76-82).

Assim, Giddens refere que a promoção de uma Sociedade Providência activa é parte fundamental da política da Terceira Via. Esta nova política aceita esta realidade como inquestionável, ao contrário da esquerda clássica, que tendia a negar as preocupações acerca da sociedade civil. De acordo com Giddens, deve existir uma parceria forte entre Estado Providência e Sociedade Providência, uma renovação das comunidades através do fomento da iniciativa local, uma protecção da esfera pública local e um maior envolvimento do Terceiro Sector (trabalho voluntário). Ou seja, o Estado Providência e a Sociedade Providência têm que actuar em parceria, com cada uma das partes a facilitar, mas também a controlar os actos da outra.

Não devem existir fronteiras permanentes entre o Governo e as Instituições de Solidariedade Social. Conforme as circunstâncias, o Governo pode por vezes ser obrigado a intrometer-se nos “terrenos” das instituições, mas noutras tem de retirar-se (Giddens; 1999:75). Se o Estado Providência começar a abandonar o envolvimento directo, adoptando uma perspectiva mínima, os seus recursos podem ainda ser necessários para apoiar actividades que os grupos locais chamem a si ou criem de novo – sobretudo nas zonas mais pobres, sendo, segundo Giddens, nessas zonas que o apoio a iniciativas locais pode gerar resultados mais compensadores.

No entanto, segundo Giddens (1998:80), o Estado Providência pode arrasar a sociedade civil, tendo sido segundo ele, o que aconteceu nos países da Europa de Leste e na União Soviética, onde não havia espaço público e a sociabilidade de todos os dias se confinava praticamente à família.

Os regimes social-democratas são variados, bem como os sistemas de Estado Providência a eles associados. Os Estados Providência Europeus podem ser agrupados em quatro grupos distintos que partilham das mesmas origens históricas, propósitos e estruturas:

- O sistema inglês, que reforça os serviços sociais e o sistema de saúde mas também inclui benefícios associados aos rendimentos;
- O sistema nórdico ou escandinavo, com taxas de impostos muito elevadas, universal, proporcionando generosos benefícios e serviços estatais bem estruturados, incluindo cuidados de saúde;

- Os sistemas da Europa Central, com um nível baixo de serviços sociais mas benefícios a outros níveis, financiados sobretudo pelo emprego e contribuições para a Segurança Social;
- Os sistemas do Sul, semelhantes aos sistemas da Europa Central, embora menos compreensivos e com níveis de apoio mais baixos (Scharpf, 1997: 1-30).

De salientar que estas quatro configurações, constituem um desenvolvimento efectuado por

Scharpf aos três modelos distintos de Estado Social preconizados por Esping-Andersen (1990:1-15):

- O escandinavo, marcado por uma concepção de social-democracia;
- O continental, caracterizado por princípios corporativos e, por último;
- O anglo-saxónico ou liberal.

Giddens localizou a implementação das suas propostas na actuação dos novos democratas americanos e dos neo-trabalhistas ingleses: uma acção política para um mundo em mudança, no qual as “grandes instituições” não continuam a assegurar o “contrato social”. Afirma o autor: “O advento de novos mercados globais e a economia do conhecimento, aliados ao fim da guerra-fria, afectaram a capacidade dos governos nacionais de administrar a vida económica e proporcionar um leque sempre crescente de benefícios sociais” (Giddens, 2001, 12). Neste contexto, o termo Terceira Via foi muito utilizado no âmbito das políticas de Clinton e Blair, sendo que muito críticos vêem estas políticas como um disfarce para políticas neoliberais enquanto Giddens refere que as pedras fundamentais desse “novo progressismo” são: oportunidades iguais, responsabilidade social e mobilização de cidadãos e comunidades.

Ou seja, Giddens refere que a Sociedade Providência é parte integrante da Terceira Via, sendo que o Estado Providência deve agir em parceria com a Sociedade Providência, quer para agilizarem os procedimentos para os efeitos que pretendem em conjunto, quer no sentido de agirem como um sistema de controlo em relação à actuação sobre cada um deles – Estado Providência e Sociedade Providência.

Actualmente, face ao crescente afastamento do Estado Providência na cobertura de funções sociais, alguns autores como Boaventura Sousa Santos, criticam as políticas liberais que foram fielmente postas em prática e com grande zelo pelos próprios partidos de centro-

esquerda a partir do momento em que a chamada Terceira Via passou a dominar a social-democracia europeia.

Esta, foi seguida inicialmente pelo Partido Trabalhista inglês e depois pelos restantes partidos socialistas europeus, tendo aberto o caminho para a prioridade da estabilidade dos mercados sobre a estabilidade das expectativas dos cidadãos. Com isso, o centro-esquerda passou a ter muitas dificuldades em distinguir-se da direita.

Neste âmbito, Boaventura Sousa Santos, tem sido um dos críticos mais ferozes ao desenvolvimento da Terceira Via na medida em que defende que “as esquerdas europeias (e também mundiais) têm que se refundar para responder aos desafios que enfrentam. A esquerda social-democrata deve começar por reconhecer o fracasso total da chamada Terceira Via tal como foi formulada pelo partido trabalhista britânico de Tony Blair e seu padrinho, o sociólogo Anthony Giddens. A Terceira Via tem revelado que não é outra coisa senão neoliberalismo mal disfarçado. As políticas dos partidos socialistas de Espanha, Portugal e Grécia, são uma mostra grotesca da falta de alternativa ao neoliberalismo, igualmente quando as suas disfunções são economicamente e socialmente destrutivas. As suas derrotas eleitorais são a prova do senso comum dos cidadãos doutrinados por anos de rejeição às alternativas progressistas.

Um segundo desafio versa sobre como radicalizar a democracia de forma a que se torne vencedora num enfrentamento com o capitalismo. Por último, o terceiro desafio é procurar articulações efectivas entre as diferentes esquerdas, de modo a que construam um mosaico de esquerdas e superem o fracionamento que tem dominado até agora”²⁰.

É com base nesses pressupostos que Giddens, sem fazer uma “crítica das críticas”, não deixa de colocar a Terceira Via como a “única” forma de realizar as promessas da social-democracia: justiça e solidariedade social. Isto porque, argumenta ele, ela é a única capaz de lidar, “de maneira sofisticada”, com as questões da desigualdade e do corporativismo.

Afirma ainda que sua principal virtude é a de não ser um programa de um único partido ou país: é um programa completo de modernização política. E moderno aqui, significa admitir a eficiência do mercado na criação de riqueza e o facto do capital privado ser essencial para o investimento social – isso sem questionar a origem desse capital. Portanto, significa admitir que o Estado pode criar desigualdades – sem questionar as estruturas de poder do capital sobre a acção estatal que produzem estas desigualdades.

²⁰ <http://www.reformapolitica.org.br/entrevistas/175-boaventura-de-sousa-santos-as-esquerdas-europeias-tem-que-se-refundar.html>.

Numa palestra²¹, Giddens partilha algumas das ideias apresentadas no seu livro, desmistificando-as, referindo Portugal como uma das experiências mais bem sucedidas da política da Terceira Via. Outras referências ao Governo Português e ao seu sucesso na Terceira Via são feitas no *Washington Post* num artigo publicado a 6 de Maio de 2009²², referindo os esforços de redução do peso do Estado, de investimento nas energias renováveis, e comparando as medidas políticas do Governo Português com as de Barack Obama nos Estados Unidos da América.

Em conclusão, será a solução da Terceira Via uma solução política que materializa os novos valores mas ainda numa fase incipiente e, por isso, em aperfeiçoamento constante, ou, ao abrigo das críticas mais acutilantes, será esta manifestação política uma forma de dissimulação de valores e interesses políticos que em nada se encaminham para uma verdadeira Terceira Via, para uma resposta aos novos valores que a sociedade *pós-moderna* exige. Enfim, penso que a resposta emergirá do evoluir das acções político-partidárias que irão ocorrer nos próximos anos.

²¹<http://www.fathom.com/feature/121949/index.html>. Nesta palestra, Giddens refere que a Terceira Via não corresponde a uma via centralista, entre a esquerda e a direita, mas antes a um conceito mais abrangente onde se inserem os debates sobre a renovação da social-democracia. Na era da globalização e da economia do conhecimento, a esquerda tradicional deve repensar o seu posicionamento político e procurar soluções para questões como a desigualdade, a exclusão social e a boa governância.

²² <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/05/05/AR2009050503772.html>.

2.5. – A Sustentabilidade das Organizações sem Fins Lucrativos

Devido a um Estado Providência insuficiente, cada vez mais distante dos problemas que estão a surgir diariamente e que afectam seriamente as pessoas, tendo em conta a crise económica que se faz sentir com o elevado número de empresas a falir, a taxa de desemprego a crescer, a crise social a alastrar com o aumento da Pobreza e Exclusão Social em todo o país e até uma crise ambiental longe de estar resolvida, torna-se fundamental uma mudança de paradigma, por forma a minimizar os efeitos que se fazem sentir na sociedade e para proporcionar um desenvolvimento sustentável, numa dimensão humana e ética.

Anteriormente, na Europa, os Estados promoveram a providência aos seus cidadãos, tal como o modelo social europeu assim o entendia, mas com o crescimento do neoliberalismo, os Estados ficaram fragilizados perante os interesses do mercado, fazendo emergir outras experiências com valor económico, mediante a conjugação de três tipos de recursos (Laville e Gaiger, 2009: 162-166):

- Os provenientes da reciprocidade entre os seus elementos, as mais-valias (materiais e não materiais) geradas pelas acções solidárias e recíprocas;
- Os recursos públicos, assentes no princípio da redistribuição, no qual o Estado é o seu responsável, através da captação de recursos e na sua redistribuição através de subsídios e apoios;
- Os recursos do mercado, obtidos nas relações de troca.

A sustentabilidade das OSFL e de outras organizações que integram a Economia Social e Solidária, constitui um factor decisivo para amenizar a degradação actual de que somos alvo a nível económico, social e ambiental. Logo, é actualmente uma questão fundamental para garantir a sobrevivência e a continuidade das instituições.

A ideia de sustentabilidade, começou por atrair os economistas do Desenvolvimento, que, nos anos 50 e 60 do século XX, se “encantaram” com o dinamismo do crescimento económico sobretudo dos chamados “países desenvolvidos” no pós-2ª Guerra Mundial e com o que consideravam ser os seus efeitos virtuosos (e automáticos) no progresso e bem-estar dessas sociedades (Amaro; 2011:1). O mecanismo que permitia gerar processos de crescimento auto-sustentados,²³ assentaria essencialmente numa combinação adequada em

²³ Processos capazes de, por si só, se auto-alimentarem e assegurarem uma continuidade e persistência no tempo, de forma a alimentar vagas sucessivas e permanentes de progresso e bem-estar, a caminho da “abundância” e da “afluência”.

capital fixo e produtividade desse capital (como propõem e pretendem ilustrar, entre outros, os modelos de crescimento económico de Harrod-Domar, de Kaldor e, de um outro ponto de vista, de Robert Solow). Falava-se então, com orgulho e satisfação, de processos de crescimento económico sustentado, como sendo o paradigma do sucesso e da boa estratégia...de desenvolvimento (Amaro; 2011:2).

A evolução do conceito de sustentabilidade passa pela compreensão de um processo histórico que começou na filantropia e evoluiu para um permanente “combate” contra a generalidade das misérias humanas. De acordo com o Relatório Brundtland, “ser sustentável é conseguir garantir as necessidades das gerações presentes sem comprometer a capacidade das gerações futuras em garantir suas próprias necessidades”. Este relatório foi solicitado pela Organização das Nações Unidas (ONU), à então primeira-ministra da Noruega, Gro Brundtland, tendo sido publicado em 1987 sob o nome de Relatório Brundtland.

A sustentabilidade é um compromisso com o futuro, não é um objectivo que possa ser atingido facilmente, mas um caminho que as organizações devem trilhar em busca das melhores soluções para os problemas humanos, sejam eles económicos, sociais ou ambientais. Nenhuma tomada de decisão está isenta de impactos e todos eles devem estar previstos de forma a poderem ser neutralizados ou minimizados. Ser sustentável é, portanto, o exercício quotidiano da responsabilidade e da busca da satisfação dos associados, utentes, fundadores, beneficiários, parceiros, colaboradores e a comunidade, para colocar a organização numa nova trajectória, no qual, a sua acção possa ser perene e parte do processo civilizatório que deverá levar a sociedade humana a ter mais e uma melhor qualidade de vida nas próximas décadas. Essa deve ser a constante procura por parte das OSFL, ou seja, uma organização sustentável precisa ser economicamente viável, ambientalmente correcta e socialmente responsável (Silva, 2008: 35-47).

As acções são partes da gestão e não apenas pontuais. A sustentabilidade deve ser a excelência na optimização dos recursos para alcançar os objectivos que a generalidade das outras organizações pretende em todas as áreas de actividade. Infelizmente, muitas organizações só se preocupam com o lucro, descurando a natureza social e ambiental a que devem obedecer. Em sentido contrário, em muitos casos, as OSFL praticam acções com respeito profundo pela coesão social e pelo ambiente, dando pouco ênfase às questões relacionadas com as suas finanças.

A noção de desenvolvimento sustentável e as estratégias vão da escala local à global. Como foi dito, o desenvolvimento sustentável tem subjacente um valor de compromisso e solidariedade com as futuras gerações, de modo a assegurar a qualidade de vida humana e do

planeta. Implica a integração equilibrada e sustentável das três dimensões essenciais: económica, social e ambiental. O desenvolvimento sustentável assume-se como um desenvolvimento integrado que engloba diferentes dimensões da vida, é uma visão sistémica da realidade, não apenas ligado à preservação dos recursos naturais (Molon da Silva, 2008: 30-31). Neste contexto, tendo em conta as três dimensões, não se pode prescindir do crescimento económico, deve-se assegurar a coesão social das sociedades, ou seja, a justiça social e a equidade quanto ao acesso de todas as pessoas e grupos aos resultados e às oportunidades de Desenvolvimento, sobretudo, no que concerne a satisfação das suas necessidades fundamentais e, por fim, salvaguardar a preservação dos recursos naturais para a satisfação das necessidades das gerações futuras, neste caso, a dinâmica da Vida no Planeta (a Casa Comum, a Oikos) (Amaro; 2011:3).

Segundo alguns autores, existem ainda duas outras dimensões: dimensão política e dimensão cultural. A dimensão política é fundamental para o impulso da vontade social do desenvolvimento sustentável, ser um projecto sem termo, comum e partilhado, por todos os Estados, por todas as regiões geopolíticas do globo.

Há também uma dimensão cultural e territorial, sobretudo tratando-se de um processo iniciado nas práticas territoriais e locais, assente nas tradições e na cultura dos territórios, pelo que é um processo de preservação do saber histórico e cultural, é uma 5ª dimensão desejável das práticas locais para as práticas globais. O aplaudido diálogo intercultural, tem aqui também o seu lugar, o passo para o conhecimento e compreensão comum, um passo para o evitável choque de civilizações em nome do desenvolvimento da humanidade (Domingues, 2010: 6-7).

Alguns conceitos de sustentabilidade trazem a ideia de um desenvolvimento social mais justo, ecologicamente prudente e economicamente eficaz (Sampaio, 2002: 9-11), destacando com isso as mais relevantes dimensões: Social, Económica e Ambiental. Existem ainda autores como Sachs (2002: 85) que ampliaram para oito as dimensões da sustentabilidade apresentando as variáveis que deveriam ser atendidas em cada dimensão. Para Sachs, as dimensões são: social, cultural, ecológica, ambiental, territorial, económica, política nacional e política internacional. Para Ribeiro (2004: 10-15), as dimensões da sustentabilidade são: humana, ambiental, cultural, psicológica, política, social, económica e física. Sendo todas essas vinculadas a um aspecto social, revelando a necessidade de haver uma tentativa uniforme para que as dimensões se possam interrelacionar e promover o desenvolvimento em todos os sectores, com o objectivo de contribuir para que a sociedade também se desenvolva.

Segundo Amaro (2011:4-5), é possível propor um conceito de Desenvolvimento Sustentável e de Sustentabilidade para o século XXI, que se adequa melhor à complexidade dos desafios e seja assumido numa perspectiva efectivamente sistémica. Nesse sentido, indica que parece adequado associar a Sustentabilidade das nossas sociedades (e, por consequência, das suas organizações que para ela devem contribuir) a sete componentes/requisitos:

- a) Segurança Económica (mais do que Crescimento Económico, uma vez que o objectivo fundamental não é crescer só por crescer e com quaisquer bens e serviços) – dimensão económica;
- b) Coesão Social – dimensão social;
- c) Preservação e Valorização Ambiental (dimensão ambiental);
- d) Respeito pela Diversidade Cultural (ou Interculturalidade) – dimensão cultural;
- e) Coesão Territorial – dimensão territorial;
- f) Capacidade Crítica e Aprendizagem Permanente – dimensão do conhecimento;
- g) Regulação ou Governança Partilhada e Integrada – dimensão política²⁴.

Os desafios da sustentabilidade implicam, além do levantamento e da aplicação adequada de recursos financeiros, investimento no desenvolvimento das pessoas que fazem parte das OSFL, melhorando a qualidade dos serviços, adequando-os às necessidades das comunidades. Com a tendência do crescimento do Terceiro Sector, aliada a concorrência por recursos, passou-se a observar o crescimento da necessidade de se utilizar informações das mais diversas fontes dentro e fora das organizações. Essa nova prática é necessária de modo a que a autonomia conferida às entidades do Terceiro Sector não seja utilizada de forma irresponsável. A legitimidade e o sucesso das acções praticadas só serão alcançados com a gestão e o controle eficazes de suas actividades, de maneira a promover o fortalecimento e sua sustentabilidade (Carvalho, Félix e Santos, 2009: 28-29).

Os desafios ao desenvolvimento sustentável são de tamanha relevância que evocam a mudança de paradigmas em todas as suas dimensões, “crescimento económico não é sinónimo de desenvolvimento”, a “natureza não é um bem material”, “o antigo não é antiquado nem pode ser desvalorizado”, “os problemas sociais territoriais não são apenas problemas locais”. Os desafios do desenvolvimento sustentável são paralelos aos desafios da globalização. Para alguns será contraditório esta perspectiva, embora saibamos que o

²⁴ Amaro, Rogério Roque (2011) – «Proposta de um Referencial Conceptual e Metodológico para Construir um Indicador de Sustentabilidade para Avaliar as Organizações de Economia Solidária», Documento metodológico de Trabalho do Projecto ECOS da Macaronésia, Programa Mac/EU.

desenvolvimento sustentável depende da mobilização global, depende da mobilização humana e política em todas as regiões do mundo.

A Economia Solidária apresenta várias propostas para proporcionar um desenvolvimento sustentável nas OSFL e na generalidade das outras organizações. Deste modo, referem-se várias iniciativas que podem ser tomadas, de cariz nacional e local, para um efectivo desenvolvimento sustentável:

A) Plataforma Alimentar – Criação de uma plataforma/cooperativa de produtos alimentares de pequenos e médios produtores (incluindo economia social e economia familiar), de abastecimento urbano, com o objectivo de devolver e sustentar o trabalho agrícola e combater a desertificação enquanto fonte de rendimento e de emprego e de preservação da biodiversidade – dimensão económica;

B) Promoção de Novas Actividades Económicas na Economia Social – Recuperação das empresas de inserção, criação de empresas sociais de serviços de proximidade, de serviços ao sector privado e publico – dimensão económica;

C) Certificação e Valorização das Actividades Económicas (produtos e serviços) de Economia Solidária (Economia Social e privada). Entidades que criam riqueza sustentável (preservam o ambiente, apoiam o emprego, não criam riqueza (entendida como objectivo primordial) privada, que contribuem para o desenvolvimento local, devem ser valorizadas e apoiadas pelo Estado – dimensão económica.

D) Criação de Produtos de Comércio Justo numa Lógica Nacional – valorização de produtos oriundos da Economia Social, economia familiar (empresas familiares), produção biológica e produção tradicional. Definição de percentagem de compras públicas destes produtos – dimensão económica;

E) Constituição de um Banco Social para o Desenvolvimento – um banco de dimensão nacional de interesse comum, privilegiando o crédito (onde se inclui o microcrédito) para actividades empreendedoras, para financiamento de actividades geradoras de emprego e para o financiamento da Economia Social e Solidária – dimensão económica;

F) Contratação de pessoas excluídas ou desfavorecidas do mercado de trabalho, contribuindo para a luta contra a pobreza e a exclusão social – dimensão social;

G) Utilização preferencial de energias renováveis e de produtos da agricultura biológica, aplicando os princípios dos 3 R (Reduzir, Reutilizar e Reciclar), investindo no Turismo Ecológico, assumindo, uma nova relação de respeito pela Natureza – dimensão ambiental;

H) Desenvolvimento de actividades culturais e, sobretudo, interculturais e valorizando as culturas, o património e as identidades locais – dimensão cultural;

I) Reactivação de zonas rurais e urbanas abandonadas e desprezadas, em articulação íntima com os objectivos e dinâmicas do Desenvolvimento Local, podendo concretizar-se com a contratação de pessoas afectas à economia local, com a valorização do património e cultura – dimensão territorial;

J) Mobilização do conhecimento de base indutiva, ou seja, percebido e construído pelos actores, a partir das suas experiências e vivências, como pilar principal de uma capacidade crítica, de uma aprendizagem permanente e de uma inovação do conhecimento, que deverão ser componentes essenciais das organizações e das sociedades (e também das pessoas) – dimensão do conhecimento;

K) Criação e desenvolvimento de novos modelos e instrumentos de gestão, adequados aos princípios da Economia Solidária, que não se limitem a copiar e/ou adaptar os que foram e são produzidos pela economia de Mercado – dimensão da gestão;

L) Valorização da Governança Partilhada, implicando nas OSFL o seguinte: a) a aplicação do princípio da Gestão Democrática (Democracia Participativa Interna); b) a dinamização da participação no espaço público pertinente (Democracia Participativa Externa); c) a adesão a dinâmicas de parceria, com o Estado e as Empresas, na regulação dos problemas da sociedade (Regulação Partilhada) – dimensão política.

Em conclusão, é necessário gerar um novo modelo de desenvolvimento, sendo estas propostas credíveis e possíveis de serem implementadas na sua plenitude, de forma a obtermos um desenvolvimento regulado e sustentável, com o objectivo de a Economia Solidária ter maior capacidade de resposta para encontrar soluções adequadas, no intuito de contrariar o alastramento dos gravíssimos problemas sociais com que as sociedades modernas se debatem diariamente.

É fundamental que as organizações que integram a Economia Social e Solidária tentem maximizar os recursos da economia da dádiva, para que dependam menos de outros recursos, face aos decrescentes apoios do Estado Providência. É igualmente importante, que seja possível o alargamento dos acordos de cooperação, para o que será necessária nova graduação da prioridade das políticas de solidariedade, com a consequente afectação de recursos financeiros. Não é correcto falarmos em subsídios, mas sim em comparticipação no custo de serviços prestados, na medida em que as organizações da Economia Social e Solidária cumprem uma função de bem comum, substituindo o Estado Providência nas suas

obrigações, efectuando a cobertura das falhas de mercado, pelo que o apoio do Estado não deve ser visto como uma subsidiação mas como uma partilha de recursos.

Por outro lado, é necessário que num novo modelo social, exista a revisão rápida de algumas normas legais que excluem as OSFL de benefícios concedidos a empresas do sector privado. Por exemplo: os serviços de psicologia prestados por empresas privadas a crianças sinalizadas pelas escolas como tendo dificuldades de aprendizagem, de comportamento, ou de deficiências classificadas, podem ser pagos directamente pelo Estado ou indirectamente pela afectação de subsídio às famílias. Se essas crianças são apoiadas por OSFL, o Estado só paga comparticipação no custo dos apoios prestados, no quadro de acordos formais com agrupamentos de escolas que pecam pela insuficiência. Outro exemplo: As comparticipações das famílias são estabelecidas com base em tabelas que não deixam margem para negociação. Sendo evidente a necessidade de impor regras que tenham em conta a situação económica de cada família, não é possível prestar bons serviços com concentração dessas famílias em escalões que conduzem a deficit global. Será então necessário permitir a negociação em escalões mais favorecidos. Acrescentamos ainda as dificuldades que surgem na execução de programas de empresas de inserção e de emprego protegido. As dificuldades estão identificadas e podem ser minimizadas com alteração da legislação condicionante, reforçando-se os objectivos e os resultados desses programas.

Por fim, as OSFL deverão reforçar a componente interna de financiamento das suas actividades, prestando serviços pagos a terceiros, produzindo e vendendo bens e potenciando as capacidades dos seus utentes através do trabalho nas unidades produtoras.

Como o Estado Providência tem dificuldades no financiamento suficiente, sendo improvável que o melhore substancialmente, existe a necessidade de mudança dos modelos de solidariedade unicamente dependentes do Estado Providência, para modelos de solidariedade, de negócio e de risco calculado.

Evidentemente que isso exige que o Estado Providência reconheça esse papel de agentes activos da economia às OSFL, eliminando a visão redutora de as considerar meros agentes com delegação para distribuir os seus recursos. Será necessário criar rapidamente linhas de apoio especial ao empreendedorismo social.

Esta mudança de atitude de dependência total do Estado para se caminhar para a complementaridade e sustentabilidade é fundamental para que a Economia Social e Solidária não fique refém do Estado Providência. Este deve apoiar incondicionalmente a Economia Social e Solidária para a procura de novas respostas, competitivas com o sector privado, da inovação social, do empreendedorismo social e dos serviços de proximidade, enfim, face à

crise actual são necessárias respostas integradas e concertadas. Nesse âmbito, é importante agir em todos os domínios, no político, no económico, no social, no ambiental, no territorial, entre outros. É assim com respostas locais e renovações estruturais económicas que poderemos agir sustentavelmente.

Com um modelo diferente, a base de desenvolvimento económico é transparente e promotor da criação de emprego, viabilizando uma maior ética na gestão e na comunicação, privilegiando o ganho sustentável em detrimento do individual, sendo que a base do modelo de desenvolvimento sustentável, deverá ser a base da Economia Solidária em todos os seus domínios.

3. – A Economia Social, as Instituições Particulares de Solidariedade Social e a Acção Social em Portugal

Introdução

O 3. Capítulo da tese, tem como prioridade, efectuar uma análise às Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS), tendo presente que são organizações que integram a Economia Social e Solidária, com uma actuação fundamental no desenvolvimento das actividades da Acção Social em Portugal.

No Subcapítulo 3.1. – “Contexto histórico-jurídico: das Instituições Particulares de Assistência às Instituições Particulares de Solidariedade Social”, é efectuada uma identificação dos principais factos histórico-jurídicos que ocorreram desde o surgimento das Instituições Particulares de Assistência até à constituição das Instituições Particulares de Solidariedade Social no nosso país.

No Subcapítulo 3.2. – “As características gerais das IPSS em Portugal”, enumeram-se as características mais significativas das IPSS, descreve-se a sua evolução desde o Estatuto aprovado pelo Decreto-Lei n.º 519/G2/79 até ao Estatuto aprovado pelo Decreto-Lei n.º 119/83, mencionando-se também, todas as alterações que ocorreram a vários níveis, a partir do citado Decreto-Lei de 1979 até à entrada em vigor da Portaria n.º 139/2007 de 29 de Janeiro – Regulamento do Registo das Instituições Particulares de Solidariedade Social – e à previsível entrada em vigor do novo Estatuto das IPSS, entre outras alterações que ocorreram, com a perspectiva de adaptarem as IPSS aos novos desafios e sobretudo às grandes transformações que se conjecturam para o futuro.

No Subcapítulo 3.3. – “As IPSS face às Transformações do Estado Providência em Portugal”, são abordadas as últimas medidas que originaram significativas transformações no Estado Providência, com o objectivo de sobretudo garantir a sustentabilidade financeira e económica do Sistema de Segurança Social. Essas medidas são descritas, segundo vários autores, como medidas neoliberais que visam uma menor intervenção do Estado Providência por motivos economicistas, proporcionando uma alheamento a situações de pobreza e exclusão social, que apresentam uma complexidade crescente face á deterioração da economia nos últimos anos. Com o crescente afastamento do Estado Providência, existe uma tendência para que a Sociedade Providência adquira novos desafios para o futuro e para que as IPSS e outras organizações que integram a Economia Social e Solidária, impeçam e contrariem, na

medida das suas possibilidades, as actuais realidades de pobreza e exclusão social. Neste âmbito, o papel das IPSS será decisivo na resolução de muitos desafios que se colocam actualmente em Portugal, face à grave crise económica que o país presentemente atravessa e face à cobertura insuficiente que o Estado Providência fornece devido às transformações de que foi alvo ao longo dos últimos anos.

Por fim, no Subcapítulo 3.4. – “A Cooperação entre o Estado Providência e as IPSS”, coloca-se em ênfase as formas de cooperação que se estabelecem entre os serviços oficiais e as IPSS, as normas reguladoras dos acordos de cooperação, as várias funções exercidas pelo Estado Providência no âmbito da sua acção tutelar, entre outros aspectos relevantes no actual panorama de cooperação institucional. De salientar que em todo o processo de cooperação, as IPSS são autónomas na sua acção, escolhem de forma livre as áreas de actividade onde actuam, constituem a sua organização interna de acordo com o que pretendem, enfim o apoio do Estado e a respectiva tutela que é exercida, não pode em momento algum, apresentar quaisquer limitações ao direito da livre actuação das IPSS em todos os momentos e circunstâncias, desde que essa actuação esteja dentro da jurisdição prevista por toda a legislação afecta às IPSS.

3.1. – Contexto histórico-jurídico: das Instituições Particulares de Assistência às Instituições Particulares de Solidariedade Social

Na generalidade dos sítios e, designadamente, no quadro europeu, vem sendo crescentemente valorizado o papel da sociedade civil na recomposição dos sistemas de protecção social, tendo como pressuposto uma nova repartição das competências do Estado de bem-estar entre o Estado e outros agentes privados de protecção.

Em Portugal, tem vindo a adquirir visibilidade crescente a provisão social privada com particular relevo para as formas institucionalizadas no âmbito do designado sector da “solidariedade social” ou, mais genericamente, do Terceiro Sector. O conjunto de iniciativas designadas de solidariedade tende a ser globalmente reconhecido como um sector de utilidade pública, não estatal e não lucrativo e supostamente avesso aos modos de organização burocrática e de mercado (Hespanha, Monteiro e outros; 2000:119).

Os antecedentes históricos da tradicional organização da protecção social em Portugal foram fundados na diferenciação das formas de apoio social segundo as categorias de população a que são dirigidas, entre aquelas que o sistema integra (na base de critérios socio-económicos ou ético-religiosos) e os restantes sectores ou grupos que lhe são estranhos, ou seja, a população pobre ou excluída, que necessita de “ajuda” para sobreviver. Para cada uma das categorias foram historicamente elaboradas distintas formas de acção assistencial, desenvolvidas a partir de concepções de raiz medieval, a “ajuda mútua” e “ajuda caritativa”, que se prolongaram em organizações privadas de grande tradição em Portugal (Misericórdias e Mutualidades entre outras), como também informam a distinção entre os tradicionais esquemas de previdência e assistência (Luís; 2007:1-2).

O “Estado Novo”, tomando como questão central a integração e controlo de todas as iniciativas da sociedade civil, restringiu a acção da previdência a um mero assistencialismo corporativista e impôs uma versão desvalorizada da assistência, um assistencialismo caritativo organizado e concedido na base de critérios ético-religiosos (tomando como exemplo a organização assistencial das misericórdias) (Coutinho;2000:11-12). Simultaneamente, centrava os seus esforços na integração corporativa do trabalho e exclusão moralizadora da pobreza, dispensando-se de qualquer compromisso político (e financeiro) com as condições de vida e a protecção social da população (Hespanha, Monteiro e outros; 2000:121).

Na época, as iniciativas particulares (actualmente designadas da sociedade civil) foram diferentemente protegidas pelo Estado, conforme fossem fundadas em laços ético-religiosos

(Misericórdias e outras associações de natureza canónica) ou na agregação em função de necessidades/interesses socio-económicos ou socio-profissionais (as associações mutualistas), respectivamente enquadradas pelo sistema de saúde e assistência ou integradas no sistema de previdência, tendo sido sujeitas a distintos regimes de tutela administrativa, orientação e protecção governamental (Valério; 2008:2-3).

Neste contexto, o Estado face a estas iniciativas particulares, aplicava o princípio da supletividade da acção estatal em relação às instituições e defendia uma política de reforço para elas, por intermédio da ampliação do seu património privado através de financiamentos públicos, em detrimento da generalização do acesso a serviços e prestações assistenciais garantidos como direito de cidadania a toda a população (Silveira; 1994:19).

Neste período, as Instituições Particulares de Assistência faziam parte do conjunto de iniciativas particulares com fins assistenciais, diferentemente protegidas pelo Estado. Estas instituições, além de reconhecidas e integradas no sistema de Saúde e Assistência, beneficiavam de um regime especial de tutela administrativa (Lei 1998/44), definido em termos de condições legalmente garantidas às instituições: orientação, subsídios de cooperação (sem perder a sua qualidade de particular), defesa dos interesses das instituições e respeito pela vontade dos instituidores ou fundadores. As Instituições Particulares de Assistência ao serem iniciativas particulares, eram alvo do princípio da acção supletiva do Estado em relação às iniciativas particulares no domínio das actividades de saúde e assistência (Teixeira; 1996:5).

Assim, nos termos da Lei 2120, de 19-07-63, competia ao Estado, no âmbito da política de saúde e assistência:

- a) Estabelecer planos gerais para as actividades de saúde e assistência;
- b) Orientar, coordenar e fiscalizar estas actividades;
- c) Organizar e manter os serviços que, pelo superior interesse nacional de que se revistam ou pela sua complexidade, não possam ser entregues à iniciativa privada;
- d) Fomentar a criação de instituições particulares que se integrem nos princípios legais e ofereçam as condições morais, financeiras e técnicas mínimas para a prossecução dos seus fins;
- e) Exercer acção meramente supletiva em relação às iniciativas e instituições particulares, que deverá favorecer sempre que estejam nas condições referidas na alínea antecedente.

Estas instituições podiam revestir a forma de associações ou fundações e de entre as associações se destacavam, com regime especial, as “Santas Casas da Misericórdia” (Base VI da Lei 2120).

Nesta fase, assumiam uma grande importância as Casas do Povo e as Casas dos Pescadores, que ofereciam a particularidade de serem simultaneamente organismos corporativos e instituições de previdência (Leal; 1998:114).

Relativamente às Instituições Particulares de Assistência, estas eram consideradas pessoas colectivas de utilidade pública administrativa, nos termos do artigo 416º do Código Administrativo, enquanto associações ou institutos de assistência. Como tal, eram considerados os “ hospitais, hospícios, asilos, casas pias, creches, lactários, albergues, dispensários, sanatórios, e estabelecimentos análogos, fundados por particulares, desde que umas e outros aproveitem em especial aos habitantes de determinada circunscrição e não sejam administrados pelo Estado ou por um corpo administrativo.

Eram consideradas associações de beneficência as que tinham por objecto principal socorrer os pobres e indigentes, na infância, invalidez, doença ou velhice, bem como educá-los ou instruí-los (Art. 439º do C. Administrativo) (Frazão; 1984: 15-19).

Por seu turno, eram também considerados institutos de utilidade local (fundações) as pessoas colectivas de utilidade pública administrativa “constituídas por fundação de particulares mediante afectação de bens dispostos em vida ou por morte para prossecução de um fim de assistência ou de educação (Art. 444º do C. Administrativo).

Estavam ainda sujeitos ao regime destes institutos, os “institutos de assistência ou beneficência fundados, dirigidos ou sustentados por associações religiosas” (caso dos centros sociais paroquiais), sem prejuízo da disciplina e espírito religioso que apresentam.

As associações de beneficência careciam, para se constituírem, da aprovação dos respectivos estatutos pelo Ministério da Saúde e Assistência, que consultavam o governador civil, que condicionaria a aprovação por forma a garantir a cooperação com a Misericórdia local e a acção comum de todas as associações e institutos de assistência no mesmo concelho (Art. 440º do C. Administrativo). A criação quer das associações, quer das fundações, obedecia, pois, a exigências de planeamento e de coordenação das instituições, envolvendo, em regra, a consulta prévia de vários serviços ou entidades - serviços técnicos centrais e locais do Ministério, governador civil, Corporação da Assistência e Misericórdia local (Coutinho e outros; 1999:3.31).

As obrigações e condicionantes do funcionamento e da actividade das instituições encontravam-se dispersas por vários diplomas legais. O exercício geral das atribuições

inerentes à tutela administrativa das instituições competia a um departamento da Direcção-Geral da Assistência Social - a Inspecção Superior de Tutela Administrativa (Art. 90º do Decreto nº 351/72, de 8 de Setembro). Assim, a este departamento competia, para além do apoio às instituições nos aspectos jurídicos, administrativos e financeiros:

- Organizar e informar os processos de criação, modificação e extinção das instituições, ou da sua integração, concentração ou fusão;
- Fiscalizar a legalidade do mandato dos corpos gerentes das instituições e promover as diligências prévias e complementares do afastamento das direcções das instituições e da nomeação, em sua substituição, de comissões administrativas, nos termos dos arts. 429º e 430º do Código Administrativo;
- Emitir orientações gerais para a gestão financeira e económica das instituições, em ordem a obter a maior eficiência com o mínimo de custo;
- Elaborar as normas a que deve obedecer a organização das contas de gerência e os orçamentos das instituições;
- Organizar o cadastro dos bens das instituições e propor “as medidas necessárias para a valorização, segurança e manutenção desses bens e para obtenção de melhores rendimentos;
- Aprovar os quadros de pessoal e os orçamentos das instituições;
- Julgar as contas de gerência de valor inferior a 2000 contos (estando as de valor superior sujeitas a julgamento do Tribunal de Contas);
- Autorizar a realização de empréstimos e a transacção de imóveis;
- Dar parecer sobre a realização de obras e a aquisição de equipamentos.

Ainda que não tenha sido possível identificar a origem ou suporte institucional de uma parte das Instituições Particulares de Assistência, parece prevalecer uma orientação religiosa mais ou menos explícita, sendo muito poucas as que têm orientação laica. A generalidade das Instituições Particulares de Assistência, apesar da sua diversidade institucional, constituíram um campo de relações e práticas homogéneo (e tutelarmente homogeneizado), mobilizado e moldado como extensão do Estado autoritário no controlo moralizador da pobreza e exclusão. Uma orientação para a privatização (ou desoficialização) da assistência, justificou o reforço e aperfeiçoamento da tutela administrativa como também a centralidade atribuída às Misericórdias na orientação e controlo das actividades assistenciais, como garantia da fidelidade aos tradicionais princípios doutrinários da caridade cristã (Cardoso; 1955: 68-69).

Segundo Boaventura de Sousa Santos (1993:19), entre os países de desenvolvimento intermédio da Europa, Portugal era, no início de 1974, um dos menos desenvolvidos e o mais antigo império colonial europeu. Na sequência do derrube da ditadura de 25 de Abril de 1974, assistiu-se a uma reestruturação profunda das políticas de protecção social, à introdução de novas filosofias de intervenção assistencial relacionadas com os novos papéis do Estado e as novas concepções de cidadania social e, simultaneamente, com uma dinamização da sociedade civil em torno das necessidades sociais da população, sobretudo da sua componente mais carenciada (Marques; 1997:23-24).

Um contexto que crescentemente implica o Estado na implementação de políticas de bem-estar tenderá a esbater (durante um curto período) o contributo da protecção social privada, sobretudo a das tradicionais Instituições Particulares de Assistência (Hespanha, Monteiro e outros; 2000:127-129). Pensar a assistência social em Portugal no contexto da sua inserção na União Europeia e como o nosso país tem procurado responder às mais variadas formas de manifestação das questões sociais no seu território, é pensar na complexidade de um país que nesse tempo enfrentava o desafio de cumprir as exigências impostas pelo FMI e Banco Mundial nos programas de ajuste económico, criando as condições necessárias para uma futura inserção competitiva na Comunidade Económica Europeia e, ao mesmo tempo, enfrentar o problema de um tardio processo de garantia de direitos sociais num contexto internacional totalmente desfavorável à constituição de direitos (Oliveira; 2007:1).

Na perspectiva de Boaventura de Sousa Santos (1993: 20-21): “O regime autoritário de mais longa duração da Europa foi derrubado por uma revolução sem sangue, em 25 de Abril desse mesmo ano, e, pouco depois, a maior mobilização popular de sempre na Europa do pós-guerra fazia incluir o socialismo, como meta a atingir, nos programas dos principais partidos políticos”. Essa história, conforme este autor, tanto marca a vida do país como torna a análise da sociedade portuguesa numa tarefa ao mesmo tempo instigante e de grande dificuldade muito elevada.

Uma das teses de Boaventura Sousa Santos é a de que Portugal é, no contexto do sistema capitalista mundial e no contexto europeu, “uma sociedade semiperiférica” e que esta posição será mantida em decorrência da sua integração na Comunidade Económica Europeia e das relações económicas e sociais privilegiadas com a África lusófona”. A posição intermediária que as sociedades semiperiféricas ocupam no sistema capitalista mundial faz com que estas exerçam a função de intermediação e de atenuação dos conflitos entre o centro e a periferia do sistema mundial (Santos, 1993, p. 22 e 23).

Neste âmbito, coloca em ênfase a trajectória da sociedade portuguesa a partir da crise revolucionária de 1974-1975, procurando situar as profundas contradições económicas, políticas e sociais aí existentes. Na sua análise, chama a atenção para o facto de que, desde 1978, quando o país começou a ser submetido aos programas de ajustamento económico impostos pelo FMI, a economia foi marcada por uma política económica centrada no controle da dívida externa, da dívida pública, da inflação e na promoção das exportações.

No campo das relações de trabalho, o país passou a conviver com situações de exploração e de precarização do trabalho com as quais não imaginava conviver, destacando-se: o trabalho clandestino, a sub-contratação, o surgimento de empresas de agenciamento de mão de obra – empresas de recursos humanos, o trabalho por conta própria, são algumas das formas de exploração e precarização do trabalho. Verifica-se simultaneamente uma feminização da mão-de-obra (Rodrigues; 1988: 2-10).

Nos anos posteriores à Revolução de Abril de 1974, começa a tornar-se significativa a responsabilidade política do Estado, muito por pressão da sociedade civil emergente, com o objectivo de redistribuição mais igualitária e da garantia de um mínimo social de padrões nacionais de vida e protecção social. Foram criadas medidas, umas mais directamente orientadas para a eliminação das formas de extrema pobreza (fixação de um salário mínimo nacional, subsídio de desemprego e institucionalização da pensão social), outras orientadas para objectivos económicos e sociais que globalmente (se cumpridos) significariam a constituição de um Estado de bem-estar social de tipo keynesiano, dos mais avançados da Europa (Polanyi; 1983: 305-310).

Verificou-se a proliferação de iniciativas que visavam a satisfação de carências das comunidades, em especial no domínio do apoio à 1ª e 2ª infâncias, sendo tais iniciativas, já não inspiradas pelo tradicional espírito assistencialista, mas mais motivadas por sentimentos de solidariedade e de entre ajuda, nascendo frequentemente por intermédio dos próprios interessados na criação dos equipamentos sociais (associações de pais, de reformados, etc.), ou sendo dinamizadas pelas autarquias ou pelas organizações populares de base.

Tais iniciativas, quando não assumidas directamente pelas próprias autarquias, foram sendo enquadradas, embora com dificuldades e resistências, no regime das instituições particulares de assistência / pessoas colectivas de utilidade pública administrativa, regime que continuava a assegurar as melhores garantias de apoio do Estado (quer ao nível da concessão de subsídios regulares, quer ao nível dos benefícios fiscais) (Marques; 1997:21-40).

No entanto, alguns promotores dessas iniciativas, rejeitando a filosofia assistencialista ainda subjacente àquele velho regime legal ou recusando a sujeição à correspondente tutela

administrativa, optavam pela criação de associações ao abrigo da lei sobre o direito de associação, esquivando-se ao reconhecimento da utilidade pública administrativa, ainda que não auferindo das regalias decorrentes desse reconhecimento. Outros promotores, no desejo de melhor realçarem o espírito de entreajuda e de cooperação que os reunia, optaram pela forma cooperativa (de que foram exemplo as CERCIs), ainda que juridicamente, a forma associativa pudesse corresponder igualmente ao objecto da sua cooperação (Paiva; 1997: 1-4).

A tutela das instituições particulares defrontava-se, entretanto, com contradições e dificuldades, porquanto se, por um lado, fora abandonado o velho princípio do papel supletivo do Estado no domínio da assistência social e se reforçava o intervencionismo do Estado nesta área, por outro lado contestavam-se também as condições que, no regime anterior ao “25 de Abril”, restringiam o exercício da liberdade de associação. As contradições avolumavam-se num sector que, sendo fortemente subsidiado, fomentado e orientado pelo Estado (em alguns casos só na forma as iniciativas eram “particulares”), nem sempre se reconduzia totalmente a uma livre, espontânea e autónoma iniciativa particular, porquanto o interesse público das actividades desenvolvidas (em regime de verdadeira “concessão”) impunha a disciplina e a tutela do exercício dessas actividades.

Manifestações do referido intervencionismo do Estado constituíram as oficializações de alguns estabelecimentos sociais e, em mais larga medida, dos hospitais das Misericórdias, assim como a destituição dos corpos gerentes de diversas instituições com a nomeação de comissões administrativas.

A publicação da Constituição da República de 1976 veio tornar mais imperiosa a revisão do regime legal das instituições particulares de assistência, considerando-se estas abrangidas pelo conceito de “instituições privadas de solidariedade social” consagrado na Constituição (Luís; 1997:2).

A Constituição consagrou a expressão “instituições privadas de solidariedade social”, associando estas instituições ao sistema de segurança social nos seguintes termos (Art. 63º nº3): “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 conceito vinha, em larga medida, abranger as antigas instituições particulares de assistência, ao menos aquelas cujos fins de assistência se identificassem com os fins do novo sistema unificado de segurança social, definidos no nº 4 do art. 63º: “protecção dos cidadãos na doença, velhice, invalidez, viuvez e orfandade, bem como no desemprego e em todas as

outras situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho”.

Os fins deste sistema de segurança social não esgotavam, porém, os fins da assistência social que respeitavam a todas as situações de carência económica e às suas repercussões no acesso a bens essenciais, como a saúde, a habitação, etc., bens estes que já não caberia ao sistema de segurança social assegurar. Assim, algumas das instituições particulares de assistência não poderiam ser qualificadas como IPSS, pelo menos numa interpretação literal da Constituição que identificasse exclusivamente os fins destas instituições com os fins da segurança social.

Mas a solidariedade social também não se esgotava na assistência particular, que essencialmente se destinava a prestar socorros na respectiva modalidade a uma generalidade de pessoas indiferenciadas e não estritamente aos seus associados ou a outros indivíduos concretamente determinados. Podia também abranger organizações de entreatajuda cujos beneficiários eram os próprios associados, nomeadamente as “associações de socorros mútuos”.

O art. 63º estabelecia, de alguma forma, uma limitação à liberdade de associação consagrada na própria Constituição (art. 46º, nº2).

De facto, relativamente à fiscalização estatal ali prevista, referem J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira: “Problemática é a dimensão e forma que pode assumir tal fiscalização. Revestindo ela a natureza de restrições ao direito geral de associação (cfr. art. 46º), devem estas limitar-se ao necessário e serem proporcionadas aos interesses públicos que as justificam. Deve por isso entender-se estarem, em princípio, excluídas formas extremas de tutela, como, por exemplo, a autorização administrativa para a sua criação, a aprovação dos estatutos, a homologação de órgãos, a sua substituição por comissões administrativas, a dissolução autoritária da instituição, etc. O facto de desempenharem tarefas de interesse público não as transforma em órgãos de administração indirecta do Estado (...)” (Constituição da República Portuguesa Anotada- 3ª edição revista - comentário ao art. 63º).

A regulamentação das IPSS nos termos constitucionalmente previstos só veio a ter lugar com o respectivo Estatuto aprovado em 1979.

Com o passar dos anos, o n.º 3 do art.º 63.º da Constituição foi objecto de alterações que começaram pela substituição da expressão “instituições privadas de solidariedade social” por “instituições particulares de solidariedade social”. Já na revisão de 1989, foi feita alteração mais significativa que teve em vista afastar uma perspectiva de mera tolerância em relação às IPSS – na versão original eram simplesmente permitidas – para passar-se a afirmar

“o direito de constituição de instituições particulares de solidariedade social não lucrativas com vista á prossecução dos objectivos de segurança social (...)”. Finalmente na revisão de 1997, a referência às IPSS passou para o nº5 do mesmo art.º 63.º, sendo que a solidariedade social deixou de ser exclusivamente relacionada com a segurança social e passou-se a prever idêntico apoio e fiscalização do Estado em relação à actividade e funcionamento das instituições particulares de solidariedade social e de outras de reconhecido interesse sem carácter lucrativo (Coutinho e outros; 1999:3.37). Na última revisão constitucional de 2005, não se vislumbraram alterações face à revisão constitucional de 1997.

No subcapítulo seguinte, serão enumeradas as características mais proeminentes e significativas das Instituições Particulares de Solidariedade Social, após a evolução do contexto histórico-jurídico, desde o início com as Instituições particulares de Assistência até à configuração jurídica actual.

3.2. – As características institucionais gerais das IPSS em Portugal

A regulamentação das IPSS nos termos constitucionalmente previstos, só veio a ter lugar com o respectivo Estatuto aprovado pelo Decreto-Lei n.º 519-G2/79 de Dezembro (Namorado; 1979: 417-421). As IPSS foram assim caracterizadas:

- Instituições sem finalidade lucrativa;
- Criadas por iniciativa particular;
- Com o propósito de dar expressão organizada ao dever moral de solidariedade e de justiça entre os indivíduos;
- Com o objectivo de facultar serviços ou prestações de segurança social.

Este Estatuto aplicava-se ainda a outras organizações, para além das IPSS, mas apenas no que especificamente respeitasse às actividades de segurança social por elas prosseguidas: entidades privadas com fins secundários de segurança social; estabelecimentos criados por empresas em benefício dos respectivos trabalhadores e organizações populares de base territorial (Barroco;1997: 1-4). Estabelecia-se no Estatuto que as instituições “fazem parte do sistema de segurança social referido no art. 63º da Constituição, pelo que são reconhecidas, valorizadas e apoiadas pelo Estado que as orienta e tutela, as coordena e subsidia”, estando ainda “representadas em todos os escalões da estrutura de participação do sistema” (art. 2º). A acção das instituições obedeceria às seguintes directrizes (art. 5º):

- Liberdade de escolha das áreas de actividade e autonomia do exercício, “de acordo com as orientações que o Estado estabeleça para o desenvolvimento do sistema de segurança social”
- Responsabilidades sociais e jurídicas assumidas pelas instituições perante a sociedade e o Estado e perante os beneficiários;
- Prevalência dos interesses e direitos dos beneficiários e dos grupos sociais a que pertençam sobre os das próprias instituições, dos seus associados ou fundadores;
- Respeito pela vontade dos fundadores, testadores ou doadores, ainda que passível de uma interpretação actualista;
- Respeito pela dignidade e intimidade da vida privada dos beneficiários, que “não podem sofrer discriminações fundadas em critérios ideológicos, políticos, confessionais ou raciais e serão ajudados a superar o isolamento e marginalização sociais”;

- Aplicação dos apoios do Estado no reforço dos recursos próprios das instituições, “aumentando-lhes as possibilidades de actuação e melhorando a qualidade desta”;
- Resolução das crises e diferendos surgidos na vida interna das instituições no quadro dos seus órgãos estatutários, só excepcionalmente justificando a intervenção da entidade tutelar;
- Liberdade de organização interna das instituições, “com respeito pelas disposições estatutárias e pela legislação aplicável”.

Previu-se que as instituições revestissem qualquer das seguintes formas: Associações de solidariedade social, Irmandades da Misericórdia, Cooperativas de solidariedade social; Associações de voluntários de acção social, Associações de socorros mútuos e Fundações de solidariedade social (Amaral; 1996:566). De acordo com o Estatuto, previu-se ainda o agrupamento das instituições em Uniões ou Federações. A generalidade das associações e fundações (ou institutos) de assistência ou beneficência vieram a revestir, respectivamente, as novas formas de associações de solidariedade social e de fundações de solidariedade social.

O sector da solidariedade social, embora integrando a antiga assistência, tem, um âmbito mais alargado, abrangendo também iniciativas de entreatajuda e de auto-organização das comunidades, o que permitiu enquadrar uma grande diversidade de instituições – diversificadas pela origem, pelos objectivos, pela organização interna, pelo estilo de intervenção entre outros aspectos (Coutinho e outros;1999:3.39).

Após o Estatuto das IPSS de 1979, o número destas instituições aumentou substancialmente, devido ao resultado à própria dinâmica de resposta às necessidades sociais.

A qualificação das instituições como IPSS acresce à natureza própria de cada instituição e não deve obscurecer a sua identidade, ao falar-se sistematicamente e genericamente em IPSS, como se, mais do que uma qualificação, fosse ou se tratasse de um único modelo institucional. Corre-se pois o risco de esquecer a diversidade de, instituições que podem merecer aquela qualificação. Para obstar a este risco, alguns grupos de instituições, como as misericórdias ou as associações mutualistas (que dispõem de agrupamentos próprios – uniões) tendem a desmarcar-se das restantes IPSS (Cardona; 1997:1-6).

Com os Estatuto das IPSS de 1983 (Decreto - Lei nº 119 / 83, de 25 de Fevereiro), a alteração mais significativa introduzida ao Estatuto anterior traduziu-se no alargamento dos objectivos característicos das IPSS, assim justificado no preâmbulo do diploma:

“Pela Resolução nº 96/81, de 30 de Abril, propôs-se o Governo proceder à revisão da legislação em vigor e à preparação de um novo diploma legal contendo a regulamentação

global das instituições sem fins lucrativos que se proponham a resolução de carências sociais. Esta decisão fundamentou-se na necessidade de obstar ao inconvenientes resultantes da excessiva delimitação do objectivo específico das instituições privadas de solidariedade social, tal como foi definido no artigo 1º do Estatuto aprovado pelo Decreto-Lei nº 519-G2/79, de 29 de Dezembro, ou seja, o objecto de facultar serviços ou prestações de Segurança Social”. A restrição assim estabelecida quanto aos objectivos próprios destas instituições viera limitar, de modo que pareceu de corrigir, o âmbito de aplicação de tal diploma, na medida em que dele ficaram formalmente excluídas muitas outras instituições, criadas com idêntico propósito de autêntica solidariedade social, embora prosseguindo acções que não dizem respeito à área da segurança social (Hespanha; 2000:155).

Com efeito, a solidariedade social exerce-se não só no sector da segurança social mas também em domínios como os da saúde (actividade hospitalar e serviços médicos ambulatoriais), da educação, da habitação e de outros em que as necessidades sociais dos indivíduos e das famílias encontram apoio e resposta na generosidade e capacidade de intervenção próprias do voluntariado social organizado.

Esta alteração do conceito das IPSS teve implicações na própria estruturação do diploma, nomeadamente no capítulo da tutela do Estado, desde logo porque a tutela deixou de competir exclusivamente ao “M.A.S.”, pelo que as referências àquele ministério foram substituídas por referências ao “ministério da tutela” (Amaral; 1996:570).

Foi alterada também a própria denominação das instituições, com a substituição de *privadas* por *particulares*, na sequência da alteração ao art. 63º da Constituição introduzida pela revisão de 1982, como já se referiu.

Simplificaram-se e delimitaram-se as funções de tutela do Estado e desenvolveu-se, por este modo, o processo de autonomização das instituições e de distanciamento do velho regime de tutela administrativa das antigas instituições particulares de assistência. Essa simplificação foi acompanhada do enriquecimento normativo da parte respeitante à organização interna das instituições, reproduzindo-se ou adaptando-se as normas pertinentes do Código Civil (e evitando-se as frequentes remissões para o Código) e adaptando-se também as soluções entretanto consagradas pelo Código Cooperativo e pela legislação sobre mutualidades.

De acordo com o artigo 1.º do Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social (EIPSS) aprovado pelo Decreto-Lei n.º 119/83, de 25 de Fevereiro, são instituições particulares de solidariedade social (IPSS), as constituídas por iniciativa de particulares, sem finalidade lucrativa, com o propósito de dar expressão organizada ao dever moral de

solidariedade e de justiça entre os indivíduos, que não sejam administradas pelo Estado ou por um corpo autárquico, para prosseguir, entre outros, os seguintes objectivos, mediante a concessão de bens e a prestação de serviços:

- Apoio a crianças e jovens;
- Apoio à família;
- Protecção dos cidadãos na velhice e invalidez e em todas as situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho;
- Promoção e protecção da saúde, nomeadamente através da prestação de cuidados de medicina preventiva, curativa e de reabilitação;
- Educação e formação profissional dos cidadãos;
- Resolução dos problemas habitacionais das populações.

As instituições particulares de solidariedade social podem ser de natureza associativa ou de natureza fundacional. São de natureza associativa: as associações de solidariedade social. São, em geral associações com fins de solidariedade social que não revestem qualquer das formas de associações as seguintes: as associações de voluntários de acção social; as associações de socorros mútuos ou associações mutualistas; as irmandades da Misericórdia (DGSS; 2007).

As associações mutualistas dispõem de um regime autónomo – Decreto-Lei n.º 72/90, de 3 de Março que aprovou o Código das Associações Mutualistas e Regulamento de Registo aprovado pela Portaria n.º 135/2007, de 26 de Janeiro.

São de natureza fundacional: as fundações de solidariedade social; os centros sociais paroquiais e outros institutos criados por organizações da Igreja Católica ou por outras organizações religiosas, sujeitos ao regime das fundações de solidariedade social.

Por sua vez, as IPSS, podem agrupar-se em: Uniões; Federações e Confederações.

A constituição de uma instituição como IPSS e a sua aquisição de personalidade jurídica é efectuada da seguinte forma:

- As Associações constituem-se por escritura pública, através da qual adquirem personalidade jurídica;
- As Fundações podem-se constituir por uma de duas formas:
 - Por acto entre vivos, através de escritura pública do acto de instituição;
 - Por testamento ou “*mortis causa*”;

As fundações, qualquer que seja a forma como se constituem, só adquirem personalidade jurídica pelo reconhecimento, da competência do ministro da tutela, que pressupõe, nomeadamente, a verificação da suficiência do património afectado à realização dos seus fins.

- As Associações e Fundações da Igreja Católica são criadas canonicamente pelo bispo da diocese da sua sede, adquirindo personalidade jurídica civil pela simples participação escrita de respectiva constituição aos Centros Distritais de Segurança Social da área da sede das IPSS, quando prossigam fins de acção social/segurança social. Os estatutos das instituições devem respeitar as disposições do Estatuto das IPSS, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 119/83, de 25 de Fevereiro, contendo obrigatoriamente as matérias referidas no n.º 2 do artigo 10.º: Denominação; Sede e âmbito de acção; Fins e actividades da instituição; Denominação, composição e competência dos corpos gerentes; Forma de designar os respectivos membros; Regime financeiro.

Os Centros Distritais de Segurança Social (CDSS) dispõem de modelos de estatutos, elaborados com a colaboração das Uniões representativas das instituições, que constituem instrumentos de apoio para adequação dos estatutos ao Estatuto das IPSS (DGSS;2007). O registo das Instituições Particulares de Solidariedade Social abrange os actos jurídicos de constituição ou de fundação das instituições, os respectivos estatutos e suas alterações e demais actos constantes do artigo 5.º do Regulamento do Registo das Instituições Particulares de Solidariedade Social no Âmbito da Acção Social do Sistema da Segurança Social, aprovado pela Portaria n.º 139/2007, de 29 de Janeiro.

O registo das IPSS tem como objectivo: Comprovar a natureza e os fins das instituições; Comprovar os factos jurídicos respeitantes às instituições especificados no Regulamento do Registo; Reconhecer a utilidade pública das instituições e Facultar o acesso às formas de apoio e cooperação previstas na lei.

O registo das IPSS, do âmbito da acção social/segurança social, encontra-se organizado na Direcção-Geral da Segurança Social (DGSS). Rege-se pelo Regulamento de Registo aprovado pela Portaria n.º 139/2007, de 29 de Janeiro.

A DGSS assegura também o registo das IPSS no âmbito da promoção e protecção da saúde, a que se aplica, por força da Portaria n.º 466/86, de 25 de Agosto, o mesmo Regulamento de Registo, com as necessárias adaptações, nomeadamente relativas à emissão de parecer pelos serviços do Ministério da Saúde. (não se referem os aspectos específicos do registo destas instituições, por não fazerem parte do sistema de segurança social).

É igualmente organizado pela DGSS o registo das associações mutualistas, que, obedecendo a regime diferente, é objecto de informação específica. As instituições registadas, nos termos do Regulamento de Registo, adquirem automaticamente a natureza de pessoas colectivas de utilidade pública.

Existem requisitos específicos sobre a forma como as instituições são registadas, dependendo da forma que têm: Associações; Irmandades da Misericórdia ou Santas Casas da Misericórdia; Fundações (por acto entre vivos ou por testamento); Institutos de organizações religiosas; Agrupamentos de IPSS (Uniões, Federações e Confederações). Ressaltam-se, também, os requisitos específicos para a constituição das instituições abrangidas pela Concordata entre a Santa Sé e a República Portuguesa.

As entidades que intervêm no processo de registo são portanto o Centro Distrital de Segurança Social e a Direcção Geral da Segurança Social. O Centro Distrital de Segurança Social emite parecer sobre a viabilidade do registo de todos os actos previstos no Regulamento verificando designadamente:

- A regularidade da instrução dos processos;
- A legalidade dos actos sujeitos a registo;
- A verificação dos demais requisitos estabelecidos no artigo 6.º do Regulamento do Registo, quando o parecer respeite ao registo da constituição das instituições:
 1. Regularidade do acto de constituição;
 2. Verificação dos requisitos respeitantes à qualificação a aos objectivos das instituições definidos no artigo 1.º do Regulamento do Registo;
 3. Conformidade dos estatutos com o regime jurídico do Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social;
 4. Viabilidade e interesse social dos fins estatutários.
 5. Remete o processo à Direcção-Geral da Segurança Social.

Na Direcção-Geral da Segurança Social, o registo é efectuado mediante despacho do Director-Geral da Segurança Social que defira o requerimento de registo.

O pedido será indeferido se a instituição não se encontrar abrangida pelo Regulamento de Registo, nomeadamente se não prosseguir, a título principal, objectivos no âmbito da Segurança Social (Apoio a crianças e jovens; Apoio à família; Protecção aos grupos mais vulneráveis, nomeadamente pessoas com deficiência e idosos; Integração e promoção comunitária das pessoas e desenvolvimento das respectivas capacidades; Prevenção e

reparação de situações de carência e desigualdade sócio-económica, de dependência, de disfunção, exclusão ou vulnerabilidade sociais). O registo será ainda recusado se:

- a) Não se encontrarem reunidos os requisitos previstos no artigo 6.º do Regulamento;
- b) Se verificar qualquer ilegalidade nos actos sujeitos a registo;
- c) Se verificar que o acto não está sujeito a registo.

As IPSS continuam a poder prosseguir de modo secundário outros fins não lucrativos compatíveis com os seus fins característicos (fins culturais, recreativos, etc.). Só as IPSS ficaram sujeitas ao novo Estatuto, pressupondo-se que a regulamentação das actividades das instituições e do apoio a essas actividades (regulamentação que poderia ser comum a outras organizações) seria objecto de diplomas sectoriais. Não se refere já que as instituições fazem parte do sistema de segurança social, pressuposto que, além de não ser líquido, estaria desajustado aos novos objectivos das IPSS. Mantiveram-se, no entanto, no essencial, ainda que com formulações diferentes, as directrizes consagradas no Estatuto revogado, nomeadamente:

- a) Liberdade de escolha das áreas de actividade e de organização interna e autonomia de actuação, no âmbito da legislação aplicável (art.3ª);
- b) Valorização e apoio do Estado ao contributo das instituições na efectivação dos direitos sociais, não podendo esse apoio, nem a tutela do Estado constituir limitações ao direito de livre actuação das instituições” (art.4º);
- c) Preferência dos interesses e direitos dos beneficiários aos das próprias instituições, dos associados ou dos fundadores (art.5º);
- d) Respeito pela dignidade e intimidade da vida privada dos beneficiários e não discriminação dos mesmos; (art. 5º);
- e) Respeito pela vontade dos fundadores, testadores ou doadores (art.6º);

Algumas disposições foram eliminadas atendendo essencialmente ao seu conteúdo programático (V. nº5, c) do preâmbulo), mas não estando em causa o seu fundamento - v.g. o princípio de que os diferendos surgidos na vida interna das instituições devem ser resolvidos no quadro dos órgãos estatutários.

Existiram posteriormente, algumas alterações ao Estatuto aprovado pelo D.L. nº 119 / 83. O Decreto-Lei nº 89 / 85, de 1 de Abril revogou o art. 32º do Estatuto, que sujeitava a autorização determinadas operações patrimoniais das IPSS. No mesmo ano, o Decreto-Lei nº

402 / 85, de 11 de Outubro, alterou o nº2 do art. 7º, estabelecendo as matérias sobre que deve incidir a regulamentação do registo e alterou o art.11º, dispensando os estatutos de escritura pública desde que registados nos termos da regulamentação prevista (Teixeira; 1996:23-24).

Em 1986, o Decreto-Lei nº 29 / 86, de 19 de Fevereiro modificou o nº2 do art. 94º que estabelecia o prazo para as antigas pessoas colectivas de utilidade pública administrativa com fins de solidariedade social procederem à revisão dos respectivos estatutos. Esse prazo passou a ser fixado por portaria. Para as IPSS do âmbito da Segurança Social, o prazo foi fixado até 31-12-86 pela Portaria nº 209/86, de 12 de Maio e posteriormente prorrogado até 31-12-87 pela Portaria nº 179/87, de 13 de Março. Foram ainda previstas reduções das participações devidas pelos C.R.S.S., no âmbito de acordos de cooperação, se não fossem cumpridos os prazos estabelecidos.

Mais recentemente, por intermédio da Portaria nº 139/2007, de 29 de Janeiro, foi aprovado o Regulamento de Registo das Instituições Particulares de Solidariedade Social do Âmbito da Acção Social do Sistema de Segurança Social, sendo revogada a Portaria n.º 778/83, de 23 de Julho, que tratava do anterior Regulamento desse Registo, sendo que a principal motivação do Governo visava permitir, no imediato, a modernização dos instrumentos de efectivação e publicitação dos actos de registo e a clarificação de procedimentos, conforme previsto no Programa de Simplificação Administrativa e Legislativa «Simplex».

No que respeita à clarificação de procedimentos delimitaram-se melhor os requisitos gerais dos actos de registo e os requisitos especiais da inscrição da constituição das instituições. Considerando que a inscrição confere às mesmas instituições o reconhecimento da utilidade pública e o acesso aos benefícios e apoios previstos na lei, houve que concretizar melhor os respectivos requisitos em função daqueles efeitos. A avaliação destes requisitos, sendo mais complexa, justifica também a fixação de prazos mais alargados do que os estabelecidos para os actos de registo em geral.

A aprovação do novo Regulamento não prejudica, naturalmente, a sua posterior adaptação às alterações que vierem a ser introduzidas ao referido Estatuto, aproveitando-se então a oportunidade para desenvolver as medidas de modernização agora iniciadas, em função da avaliação da experiência de aplicação dos novos instrumentos, prevendo-se, no entanto, que com a entrada em vigor do novo Estatuto das IPSS, o âmbito da sua aplicação, os princípios e directrizes a aplicar, as formas das instituições, o registo, entre outras formalidades, enfim, as características das IPSS e todos os seus aspectos relacionados com estas instituições, não serão objecto de uma transformação que descaracterize todo o seu

passado e a filosofia que norteou o trajecto delineado e fundamentado pelos anteriores estatutos aqui citados. O objectivo principal é a actualização e adaptação do futuro estatuto aos novos desafios que as IPSS serão sujeitas devido às grandes transformações sociais que se conjecturam para os próximos anos.

3.3. – As IPSS face às Transformações do Estado Providência em Portugal

Tem-se assistido, desde o início do século XXI, generalizadamente por toda a Europa, a transformações do Estado Providência que poderão encontrar justificação nas alterações económicas, demográficas, sociais e do mundo laboral nos últimos trinta anos, que têm originado um aumento das exigências nas formas e nos níveis de intervenção social do Estado, com impacto significativo nas pressões orçamentais e na sustentabilidade económica dos sistemas de provisão do bem-estar social. As tendências de privatização, de descentralização e territorialização das políticas sociais são algumas dessas transformações. A par destas tendências, ocorre um crescente peso das instituições da Economia Social e Solidária, bem como alterações nas formas de intervenção deste sector e que têm originado a designação de nova Economia Social e Solidária ou sector de inovação social (Pereirinha; 2008, 1-2).

O Estado Providência em Portugal tem sido alvo de transformações motivadas por factores técnicos, devido a condicionantes demográficas e financeiras. É notório que o crescimento económico em Portugal tem sido muito fraco, os indicadores são preocupantes, por exemplo, no que respeita ao desemprego, ao agravamento de situações de pobreza, exclusão social e marginalidade.

Por outro lado, as projecções realizadas pelos organismos de estatística, apontam para o envelhecimento acentuado da população, nas próximas décadas. Daqui decorrerá o aumento do rácio de dependência, resultante de um crescimento muito superior do número de idosos, em relação ao do número de adultos em idade activa.

Para além destes factores de natureza técnica que influenciam o desenvolvimento do Estado Providência, existem outros de natureza ideológica que explicam as transformações ocorridas no Estado Providência por via da implementação de um modelo dominante neo-liberal que se tem vindo a manifestar ao longo das últimas décadas. Neste âmbito, conforme referido anteriormente, a elaboração do Livro Branco da Segurança Social, no final da década de noventa do século XX, constituiu um marco no debate ideológico em Portugal, na medida em que, as propostas apresentadas pela maioria dos membros que integravam a Comissão do Livro Branco, foram contestadas por um grupo minoritário que deram a conhecer um conjunto de soluções alternativas para os problemas que a Segurança Social apresentava naquela época.

Deste modo, pode-se considerar que estas duas lógicas têm estado interligadas ao longo dos anos, na medida em que os argumentos neo-liberais têm utilizado os dados

técnicos, de forma a justificarem as medidas que preconizam, no sentido de estas parecerem inquestionáveis e imparciais.

Com a penúltima Lei de Bases n.º32/2002, o enquadramento normativo da Segurança Social aumentou substancialmente, introduzindo medidas adicionais que não tinham sido contempladas nas anteriores Leis de Bases (Neves; 2003: 1-5). Segundo este autor, a discussão sobre a Segurança Social desde os anos 90, gira em torno da adopção de novas medidas para a sua sustentabilidade financeira e privatização. Conforme o art.º 113.º da referida Lei de Bases, o objectivo da Segurança Social consiste em agrupar as técnicas de redistribuição e as de capitalização para que seja conseguido o melhor policy mix para as condições económicas, sociais e demográficas – o principal aspecto da Lei de Bases de 2002 é a diversidade das suas fontes de financiamento.

O período pós Lei de Bases de 2002 - definida no XV Governo, e que teve na sua origem aspectos essencialmente ligados à eficiência económica e de sustentabilidade das finanças públicas, a prova disso é a introdução do art.º 107.º que cita os princípios financeiros que regulam a Segurança Social (os quais estão articulados aos princípios das fontes de financiamento e adequação selectiva) – é um período marcado sobretudo pela tentativa de introdução progressiva de medidas reformistas que tentem garantir a continuidade um Estado Providência com finanças públicas mais saudáveis, embora com a possibilidade de garantir resultados menos eficazes na defesa de uma protecção social que precisaria de maiores apoios financeiros na tentativa de minimizar o aparecimento de mais pobreza e exclusão social em Portugal.

Neste âmbito, com a aplicação do princípio da diversidade das fontes de financiamento (art.º108.º), visa-se reduzir a despesa pública com a força de trabalho e com a necessidade de encontrar fontes alternativas de financiamento, pretendendo-se igualmente diminuir a despesa pública com as pensões profissionais e incentivar os trabalhadores a encontrar formas alternativas de protecção no privado. Num outro artigo, o princípio que diz respeito à adequação selectiva pretende-se conseguir uma boa articulação das fontes de financiamento com medidas especiais de formação e emprego activo (art.º109.º) e a adequação do mercado de trabalho necessária para o grupo etário dos indivíduos com idades iguais ou superiores a 45 anos.

Com a perspectiva enunciada no primeiro parágrafo de garantir a todo o custo a sustentabilidade financeira do sistema mas também a sua sustentabilidade económica e social, como factor estruturante para o desenvolvimento económico e para a coesão social, o Governo apresentou em anexo ao Relatório do Orçamento de Estado para 2006, pela primeira

vez desde 2002, uma análise da sustentabilidade de longo prazo do sistema (Medidas de Reforma da Segurança Social; 2006: 2-7).

As projecções revelam não só os condicionalismos resultantes da conjuntura económica e social, mas sobretudo as tendências demográficas e económicas que se repercutirão na evolução da Conta da Segurança Social no médio e longo prazo.

Numa análise de sensibilidade a duas das variáveis mais determinantes na evolução de longo prazo (PIB e o fluxo de imigração) apresentada num trabalho do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, a evolução prevista para o saldo da Segurança Social reflecte as profundas mudanças que se verificarão na dimensão e na composição da população nas décadas vindouras e que justificam o aumento projectado para a despesa com prestações sociais até 2050. No longo prazo, a capacidade de financiamento de um sistema de repartição é fortemente condicionado pelas variáveis estruturais: o crescimento económico e demográfico.

O quadro seguinte apresenta os resultados das duas variantes ao cenário macroeconómico de base que foram simuladas, uma mais conservadora com previsões de evolução do PIB para o período entre 2010 e 2050 de 1.5% em média, e outra mais ambiciosa quanto à evolução da economia portuguesa considerando uma evolução de 2.5% em média, a partir de 2010 até ao final do período de projecção.

Quadro 3 - Análise de Sensibilidade ao Crescimento Económico

Cenários	Défice (% PIB)				
	Ano Desequilíbrio	2020	2030	2040	2050
Cenário Base - 2%	2015	-1,5	-2,4	-3,1	-3,5
Cenário PIB - 1.5%	2014	-2,2	-3,2	-4,1	-4,6
Cenário PIB - 2.5%	2015	-1,3	-1,9	-2,3	-2,5

Nota: A análise de sensibilidade é efectuada à Conta da Segurança Social.

Fonte: Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social.

Os resultados das projecções indicam que o impacto do PIB na evolução da conta da Segurança Social é positivo, sendo que as consequências são mais expressivas no longo prazo do que no curto e médio prazos. De facto, a diferença entre os três cenários simulados reside essencialmente na dimensão dos défices efectivos do Subsistema Previdencial por referência ao PIB no longo prazo, não se verificando no imediato uma melhoria significativa dos desequilíbrios previstos, particularmente no que concerne o momento em que se esgota o Fundo de Reserva da Segurança Social (MTSS;2006:4).

A hipótese simulada para a análise de sensibilidade utilizando a variável do fluxo migratório, consistiu em admitir um fluxo adicional de entradas em torno de 10.000 trabalhadores por ano durante todo o horizonte da projecção, para além do já considerado no cenário base (oportunamente descrito no Relatório Técnico sobre a Sustentabilidade da Segurança Social). Os resultados deste exercício são apresentados no quadro seguinte, sendo patente que apesar de constituir um factor de melhoria da situação de longo prazo por se traduzir num reforço das receitas do sistema, não constitui por si só a solução para eliminar os desequilíbrios esperados na Segurança Social.

Quadro 4 - Análise de Sensibilidade ao Cenário Demográfico

Cenários	Défice (% PIB)				
	Ano Desequilíbrio	2020	2030	2040	2050
Cenário Base	2015	-1,5	-2,4	-3,1	-3,5
Cenário Imigração	2015	-1,4	-2,2	-2,7	-3,2

Nota: A análise de sensibilidade é efectuada à Conta da Segurança Social.

Fonte: Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social.

Assim sendo, de acordo com o estudo do MTSS de 2006, constata-se que neste cenário alternativo tal como no anterior onde se testou a variação dos resultados face a diferentes cenários de crescimento económico, não será possível restabelecer o equilíbrio do sistema e a necessária sustentabilidade sem recorrer a medidas adicionais. No caso deste cenário alternativo constatou-se que só com fluxos migratórios muito mais significativos, se conseguiriam alterações estruturais na situação do sistema. Segundo o referido estudo, não parece prudente admitir um tal cenário, relativamente ao qual a probabilidade de ocorrência é desconhecida dada a incerteza que existe em torno desta variável.

Face aos resultados das projecções apresentadas, a equipa do MTSS que desenvolveu este trabalho, concluiu que as mesmas devem ser entendidas como tendências de evolução no longo prazo, onde não residem dúvidas quanto à existência de desequilíbrios na Segurança Social nas décadas vindouras, apenas permanece a incerteza quanto à magnitude que os mesmos possam vir a assumir, em função da evolução efectiva das diversas variáveis, se não forem entretanto tomadas as medidas adequadas para os reduzir.

Surgiram novas medidas do Governo no sentido de contrariar as estimativas das projecções apresentadas pelo estudo do MTSS e de outros estudos que no geral chegam às mesmas conclusões, como, por exemplo:

1) O que serviu de base ao Livro Branco, elaborado pela equipa do CISEP/CIEF/FEDEA, ligada ao Instituto Superior de Economia e Gestão, e realizado no âmbito de um projecto de investigação igualmente vasto, sob o título “A Reforma do Sistema de Segurança Social – Cenários Prospectivos de Estruturação e Financiamento entre 1995 e 2050”;

2) Um outro estudo de 1997, da autoria de Medina Carreira, com a aplicação do método da acomodação fiscal à projecção de despesas que consiste na projecção das despesas do sector público administrativo até 2010, incluindo todas as despesas com a segurança social (os encargos com as pensões de reforma a cargo da Caixa Geral de Aposentações também estão incluídos);

3) O estudo de Pedro Duarte Silva (1997) que procurou antever as tendências evolutivas do sistema de segurança social através de projecções quinquenais, até 2010, das contas correntes da segurança social e da Caixa Geral de Aposentações;

4) O método da dívida implícita de Marvão Pereira que utiliza um modelo numérico de equilíbrio geral dinâmico aplicado à economia portuguesa com a aplicação de diversas variáveis (Campos; 2000: 104-128).

Assim, o Governo português, em Junho de 2006, propôs então a introdução de várias medidas com o objectivo referido, salientando-se as seguintes: introdução de um factor de sustentabilidade, alteração da fórmula de cálculo das pensões, tectos para pensões mais elevadas, novas regras para o aumento anual das pensões, promoção do envelhecimento activo, alterações no financiamento, protecção social reorientada, incentivos à poupança e ao aumento da natalidade, maior envolvimento dos parceiros sociais e melhoria da eficiência contributiva.

A introdução de um factor de sustentabilidade, deveu-se sobretudo, ao aumento da esperança média de vida, para Portugal, de 2006 a 2050 o Eurostat (2005) projecta um aumento de cerca de 3,8 anos na esperança média de vida aos 65 anos e à volta de 1,9 anos aos 80. Os homens com 65 anos em 2050 podem esperar viver, em média, até aos 84,7 anos de idade e até 88 anos no caso das mulheres. Como tal, os beneficiários receberão pensões durante mais tempo.

Para abrandar o crescimento das despesas públicas com pensões, o Governo propôs que as pensões estatutárias sejam reduzidas para assim reforçar a sustentabilidade financeira do primeiro pilar. A razão para isto é que se as pensões forem pagas durante mais anos do que foi originalmente esperado então cada prestação mensal terá que ser menor.

Para baixar as pensões estatutárias, o governo com a introdução do factor de sustentabilidade, projecta reduzir a taxa de formação das pensões. As pensões estatutárias serão assim mais baixas a não ser que os beneficiários decidam contrariar o efeito deste factor de sustentabilidade fazendo uma de duas coisas: trabalhando “mais alguns meses” para além da idade legal de reforma, actualmente nos 65 anos, também beneficiando dos incentivos ou alternativamente aumentando as contribuições ao longo da vida para contas pessoais de reforma geridas, publica ou privadamente.

Para os beneficiários activos que pedem a pensão no ano t ($t \geq 2008$), o factor de sustentabilidade, que é -1 , é calculado de acordo com:

$$\frac{LE_{2006}^{65}}{LE_{t-1}^{65}}$$

onde LE^{65} é a esperança média de vida aos 65 anos que é publicada em cada ano pelo INE. De facto, isto reduz a taxa de formação das pensões usada para calcular as pensões estatutárias de 2008 em diante.

Com a alteração da fórmula de cálculo das pensões, o objectivo é encurtar o processo de transição que foi estabelecido pela reforma de 2001 para que, mais cedo que o determinado anteriormente, o salário de referência seja calculado usando toda a carreira. Sob a reforma de 2001, aqueles que começaram a contribuir para a Segurança Social antes de 2002 e que se tornem pensionistas antes de 2017 beneficiavam da melhor de três fórmulas de cálculo, o que na prática queria dizer que se aplicava a fórmula de cálculo antiga onde a taxa de formação era constante em 2% e o salário de referência era calculado usando os melhores 10 dos últimos 15 anos de remunerações brutas imediatamente antes de se reformar. Na proposta do Governo, este grupo de beneficiários activos terá uma pensão estatutária que é a soma de duas pensões, onde o primeiro peso é a fracção das contribuições totais (YOC) feitas até ao final de 2006. Assim, para estes, a fórmula de cálculo seria:

$$\frac{YOC_{Atéaofinalde2006}}{YOC}(Fórmulaantiga) + \frac{YOC_{De2007emdiante}}{YOC}(FórmulaNova)$$

onde a fórmula antiga usa os melhores 10 dos últimos 15 anos de remunerações brutas à data da reforma e a taxa de formação é constante em 2%, e a nova fórmula usa toda a carreira contributiva e a taxa de formação é progressiva de acordo com o DL 35/2002. Para aqueles beneficiários activos que começaram a contribuir para a Segurança Social até ao final de 2001 e que se reformarão até ao final de 2016, a pensão estatutária é também uma média ponderada

da fórmula antiga e da fórmula nova, com a diferença que o primeiro peso é a fracção da carreira contributiva feita até ao final de 2001, i.e., para estes a fórmula de cálculo é:

$$\frac{YOC_{Atéaofinalde2001}}{YOC}(FórmulaAntiga) + \frac{YOC_{De2002emdiante}}{YOC}(FórmulaNova)$$

Para os restantes beneficiários activos, i.e., aqueles que começaram a descontar para a Segurança Social de 2002 em diante têm a sua pensão estatutária calculada apenas com a fórmula nova. No caso de beneficiários com carreiras mais longas que os 40 anos, apenas são usados os melhores 40 anos de remunerações brutas no cálculo do salário de referência. Contudo no cálculo do primeiro peso na média ponderada das fórmulas antiga e nova, considera-se toda a carreira contributiva. Os beneficiários activos com mais de 46 anos de contribuições que se reformem até ao final de 2016 beneficiam de uma cláusula de salvaguarda que lhes assegura a melhor de duas pensões: a que se aplica a todos e a pensão estatutária que resultaria se apenas se usasse a fórmula nova. Lembra-se que a nova fórmula de cálculo usa toda a história de remunerações brutas para calcular o salário de referência o que reduz a taxa de substituição, mas, em média, a taxa de formação efectiva é 2,25%, o que aumenta a taxa de substituição face aos anteriores 2%. Assim, é possível que em certos casos a nova fórmula de cálculo resulte numa pensão mais elevada.

Com a introdução de tectos para pensões mais elevadas, desde 2007, há um tecto para a pensão estatutária que é calculada com base na antiga fórmula de cálculo onde o salário de referência usa os melhores 10 dos últimos 15 anos à data da reforma. O Governo argumentou que o objectivo desta medida seria limitar os ganhos que resultam de contribuir relativamente mais no final da carreira para beneficiar de uma reforma estatutária mais elevada (Conselho Económico e Social, 2008). Quando apenas os melhores 10 dos últimos 15 anos de remunerações brutas eram usados havia um incentivo muito forte para sub-declarar as remunerações brutas no início da carreira e sobre declarar nos últimos 10 anos antes da reforma. Alguns beneficiários activos levaram a cabo tal estratégia, em particular os trabalhadores por conta própria que podiam legalmente reportar uma remuneração de base diferente e sobre a qual faziam as suas contribuições sociais, mas também os trabalhadores por conta de outrem que cediam aos empregadores que queriam baixar as suas contribuições sociais. Contudo se a pensão estatutária, calculada com a nova fórmula de cálculo (onde se usa toda a carreira de contribuições brutas para calcular o salário de referência e a taxa de formação é progressiva) for maior que pensão estatutária que resultaria com a aplicação da fórmula antiga, então não se aplica qualquer tecto à primeira componente da pensão

estatutária que é calculada como uma média ponderada. Este tecto será reavaliado de 5 em 5 anos. Inicialmente, será fixado em 12 vezes o salário mínimo nacional.

As regras para o aumento anual das pensões também foram alteradas, assim, a principal regra para o aumento anual das pensões é a de que o aumento deixa de ser indexado ao salário mínimo nacional. Anteriormente, como os dois tinham de se mover em sintonia, havia contenção sobre o salário mínimo nacional devido à necessidade de contenção orçamental. A nova referência nos aumentos anuais das pensões e de outras prestações sociais é o Indexante de Apoios Sociais (IAS). Começa por ser igual ao salário mínimo nacional, mas com o tempo os dois evoluem de forma diferenciada, dependendo do desempenho em termos de crescimento real da economia nos últimos 2 anos, g^{25} , e da relação entre a prestação e o IAS.

Os aumentos anuais nominais de pensões podem ser ou acima ou abaixo da inflação que é calculada com base no índice de preços do consumidor sem habitação e medido como a média dos últimos meses em Novembro, dado que os aumentos anuais das pensões serão de 1 de Janeiro em vez de 1 de Dezembro por forma a harmonizar tanto o ciclo orçamental como os aumentos dos salários. Em 2007, apenas houve um aumento de pensões suplementar avaliado em $\frac{2}{14}$ do aumento que os pensionistas receberiam se este aumento tivesse ocorrido em 1 de Dezembro de 2006 (Pereira; 2007: 398-399).

Outra medida na altura proposta, foi a promoção de envelhecimento activo. Como parte da Estratégia Nacional para promover o envelhecimento activo, o Governo pretende melhorar as qualificações dos trabalhadores mais idosos, combater o seu desemprego, e no geral convencê-los a continuar a trabalhar. No domínio das pensões, o Governo propõe que as penalizações por reforma antecipada sejam aumentadas e que haja incentivos financeiros para premiar os que trabalham para além da idade legal da reforma. As penalizações por reforma antecipada aumentariam de 4,5% ao ano para 0,5% por cada mês de antecipação. Este aspecto é aplicado aos beneficiários activos que, com pelo menos 30 anos de contribuições aos 55 anos de idade, se reformem antes da idade legal de reforma.

As alterações no financiamento do sistema, têm como objectivo aumentar a transparência no financiamento das despesas de segurança social. O princípio subjacente é que a transferência do Orçamento de Estado deverá ser suficiente para financiar todas as despesas não contributivas, incluindo os abonos de família, os subsídios sociais de

²⁵ Taxa de Crescimento Real do Produto Interno Bruto (PIB).

desemprego e as isenções e reduções na taxa social única. Para além de redefinir quão grande deveria ser a transferência do Orçamento de Estado, o Governo propôs que a base fiscal sobre a qual as contribuições sociais são calculadas seja alargada, tal que, a seu tempo, a base fiscal do IRS e das contribuições sociais seja no futuro a mesma.

Na protecção social reorientada, com as medidas implementadas pelo Governo, as prestações dos deficientes, dos inválidos, dos órfãos e dos pais solteiros (com abonos de família mais elevados, mas dependendo do rendimento e da composição do agregado familiar) têm tendência para aumentar futuramente.

Nos incentivos à poupança e ao aumento da natalidade, o Governo para estimular o desenvolvimento de regimes complementares de pensões, perspectiva mais benefícios fiscais para quem contribua para este tipo de regimes, assim como para o regime público de contas pessoais de reforma que será opcional e com contribuição previamente definida. Eventualmente, no futuro, para aumentar a rendibilidade do capital investido, a gestão destes fundos poderá ser subcontratada ao sector privado, embora ainda não existam detalhes concretos sobre esta matéria. Há também a intenção de que é necessário direccionar as políticas sociais e económicas no sentido de rejuvenescer a população portuguesa.

Para tal, é fundamental incrementar novos incentivos financeiros para aumentar a taxa de fertilidade e assim mitigar o efeito de envelhecimento da população sobre a sustentabilidade financeira do sistema público de pensões em Portugal. Na prática, o apoio público com vista a famílias mais numerosas existirá não só através de prestações sociais mais elevadas mas também através de melhores instalações de pré-escolar, em particular, e maior equilíbrio entre a vida pessoal e familiar, em geral (Pereira; 2007;405).

Outra reforma, é o progressivo envolvimento dos parceiros sociais. Nesta óptica, existe a determinação de criar um maior envolvimento dos parceiros sociais no processo de monitorização do sistema de Segurança Social. Por exemplo, à luz das variadas alterações de política que estão em curso ou que estão planeadas para o futuro, será em princípio lançada uma campanha nacional para formar e informar tanto os funcionários da Segurança Social que atendem o público como os próprios beneficiários. Assim, no caso dos simuladores de pensões, existirá a melhoria dos mesmos para que os activos beneficiários possam saber de antemão qual será a sua pensão.

Por fim, a última medida foi a tentativa de melhorar cada vez mais a eficiência contributiva, conforme está a ser feito com as medidas citadas anteriormente, esta medida também está a ser continuamente implementada. O combate à fraude e evasão contributiva constitui uma dimensão fulcral para aumentar os recursos financeiros da Segurança Social,

através da redução do stock da dívida existente, permitindo otimizar os recursos e maximizar a operacionalidade do Sistema, tornando a cobrança mais eficiente de modo a reduzir os fluxos de dívida gerados anualmente.

Neste âmbito, contudo, as medidas implementadas e a implementar com resultados mais imediatos visam essencialmente a criação de novos instrumentos e mecanismos de reforço da recuperação da dívida, a execução mais célere da dívida constituída e o reforço da acção executiva através do aumento das penhoras e reversão de dívidas. Neste domínio está previsto: a eliminação da sub-declaração e a ausência pontual de declaração de remunerações à Segurança Social; a revisão do regime de contra-ordenações da Segurança Social; o desenvolvimento de um sistema de monitorização das declarações de remunerações e contribuições, um novo modelo de gestão da dívida e um novo sistema informático de regularização de saldos e gestão da conta corrente.

De acordo com o referido estudo do MTSS (2006), o efeito combinado destas medidas, propostas em 2006, algumas delas já implementadas e outras a constituírem um desafio, proporcionaram um impacto significativo na estrutura financeira do sistema de Segurança Social e nas respostas sociais do mesmo sistema que não serão certamente as mesmas e que terão que ser objecto de uma maior cobertura por parte da Economia Social e Solidária em geral, e por parte das IPSS em particular, no estabelecimento de uma cooperação cada vez mais profícua entre todas as partes.

No quadro da página seguinte, é demonstrado o efeito combinado de todas as medidas enunciadas.

Quadro 5 - Impacto no Saldo do Subsistema Previdencial - Diferença em p.p. do PIB face ao Cenário Base

		2006	2010	2020	2030	2040	2050
Medidas	Factor de Sustentabilidade	0,0	0,0	-0,3	-0,7	-1,2	-1,6
	Antecipação da Nova Fórmula	0,0	-0,1	-0,4	-0,6	-0,5	-0,2
	IAS, Actualização e limitação de Pensões	0,0	0,0	-0,1	-0,2	-0,1	-0,1
	Envelhecimento Activo	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Recalibragem das Prestações (Sub.Des.)	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
	Diversificação das Fontes de Financiamento	0,0	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5
	Melhoria da Eficiência Contributiva	-0,1	-0,2	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3
Efeito Total das Medidas		-0,1	-0,9	-1,7	-2,4	-2,7	-2,8
Saldo do Subsistema Previdencial	Cenário Base (% do PIB)	0,0	-0,2	-1,5	-2,4	-3,1	-3,5
	Cenário c/ efeito combinado das medidas (% PIB)	0,1	0,7	0,2	0,0	-0,3	-0,7
Saldo do FEFSS²⁶	FEFSS	6.674	9.939	20.398	29.190	36.199	26.304
	Em % do PIB	4,4%	5,9%	9,8%	11,5%	11,7%	7,0%
O primeiro défice prevê-se em 2036: -0,1							
Não se prevê o esgotamento do FEFSS até 2050							

Fonte: Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social

Os resultados apresentados pelo estudo do MTSS de 2006 permitem concluir que os efeitos das medidas propostas são de carácter estrutural, reduzindo ou mesmo eliminando de forma muito significativa os desequilíbrios que se verificam no sistema de segurança social. Aliás, destaca-se o facto de num prazo de mais de vinte anos, não se perspectivarem défices no sistema previdencial, e de o fundo de estabilização permitir suprir os desequilíbrios que venham eventualmente a verificar-se, daqui a várias décadas.

²⁶ Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS).

Naturalmente que estes resultados devem ser tidos em conta com as reservas decorrentes do facto de já se ter constatado uma elevada sensibilidade da situação à evolução de algumas variáveis, nomeadamente económicas. Foi isso, aliás, que se verificou nos últimos anos. Porém, sem prejuízo de alguma evolução pontual menos positiva que o antecipado nestes cenários, a margem de segurança criada, num espectro de médio e longo prazo, é muito significativa²⁷. Numa óptica estrita de curto prazo, a evolução económica e a gestão do sistema de segurança social provar-se-ão decisivas. As previsões são sempre falíveis, sobretudo quando se compara a situação com as ocorrências de muito curto prazo. Mas o horizonte de análise quando se trata da segurança social deve ser superior, de várias décadas, e aí denota-se que as medidas propostas contribuem decisivamente para um reequilíbrio estrutural do sistema, desde que se verifique um crescimento económico razoável, mesmo que muito inferior ao verificado nas últimas décadas. As medidas propostas são ainda particularmente ajustadas ao cenário de alguma incerteza que se verifica, designadamente no que respeita à evolução demográfica, uma vez que, a não se confirmarem as progressões antecipadas para a esperança média de vida, o sistema passará a adaptar-se automaticamente à evolução efectiva, garantindo sempre uma distribuição equitativa dos recursos entre as diversas gerações (MTSS; 2006: 1-47).

Existem vários autores que referem que estas medidas poderão ser consideradas neoliberais, porque podem proporcionar uma intervenção cada vez menor do Estado nos processos de vulnerabilização e de exclusão social (Rodrigues; 2007:188). Boaventura Sousa Santos salienta que “enquanto membro da Comissão da elaboração do Livro Branco da Segurança Social, tive e continuo a ter acesso a informação que demonstra que a questão da viabilidade do Estado Providência não é uma questão técnica, é uma questão política” (Santos; 2006:1).

Verifica-se deste modo que nos últimos anos, a tendência é a de uma tentativa de criar condições para que o Estado Providência tenha uma actuação cada vez menor com a justificação de que a sustentabilidade financeira do Sistema de Segurança Social por si só, justifica a adopção das medidas anteriores.

²⁷ Face à actual crise económica e aos imperativos colocados pela Troika (FMI, Comissão Europeia e Banco Central Europeu) a Portugal, a margem de segurança poderá não ser tão significativa como a apurada em 2006. Neste momento, não existem estudos económicos que possam estimar a viabilidade financeira do Sistema de Segurança Social a médio e longo prazo, em Portugal.

Neste contexto, ganha nova expressão o papel da sociedade civil para a realização dos direitos e protecção de riscos sociais. Segundo Pereirinha, “A emergência da *exclusão social*, enquanto problema social que, na sua multidimensionalidade, capta os processos sociais dinâmicos de empobrecimento ou desqualificação social e quebra de laços sociais, constitui uma motivação para o desenvolvimento de novas concepções de política social, de promoção de novas categorias de direitos, de novos enfoques de orientação da política social” (Pereirinha; 2008: 2).

Perante a actual conjuntura económica e perante outros tantos factores, de ordem sociológica, política e até ideológica, é acertado afirmar-se que o Estado Providência e, porque não dizê-lo, o modelo social europeu, conhecem um momento de crise, caracterizado, desde logo, pela ruptura do pacto social. O descontentamento e a desilusão em torno da actuação do Estado no domínio da protecção social parece predominar e não apenas ao nível das correntes neo-liberais. Por exemplo, é visível pela análise das medidas que já se fazem sentir e por aquelas que vão ser introduzidas por via do Orçamento de Estado para 2012, que existe uma dificuldade acrescida no acesso aos subsídios/prestações sociais, o valor médio por beneficiário será muito menor e a sua duração bastante inferior. Isto coloca ainda mais em causa, a eficiência do Estado Providência, estimula a reflexão sobre o papel futuro das organizações de Economia Social e Solidária face às falhas do Estado, podendo-se aqui relembrar algumas reflexões teóricas apresentadas no capítulo anterior, como por exemplo, a discussão teórica sobre a “Terceira Via” e as propostas de oposição críticas e construtivas, apresentadas por Boaventura Sousa Santos.

Na sequência do estudo sobre a aplicação das anteriores medidas de reforma com o objectivo de garantir a sustentabilidade financeira do sistema de Segurança Social, o Governo Português com o objectivo de as aplicar, publicou em 16 de Janeiro de 2007, a Lei n.º 4/2007 que aprova as bases gerais do sistema de Segurança Social revogando a Lei de Bases n.º 32/2002.

De forma resumida, mantêm-se o objecto (art.º1), o direito de todos os cidadãos à segurança social (art.º2), os objectivos do sistema (art.º4), os princípios gerais (art.º5) - o princípio da universalidade, da igualdade, da solidariedade, da equidade social, da diferenciação positiva, da subsidiariedade, da inserção social, da coesão intergeracional, do primado da responsabilidade pública, da complementaridade, da unidade, da descentralização, da participação, da eficácia, da tutela dos direitos adquiridos e dos direitos em formação, da garantia judiciária e da informação entre outros aspectos.

O sistema de Segurança Social encontra-se agora definido em 3 sistemas, a saber: Sistema de Protecção Social de Cidadania (art.º26.º a 49.º), Subsistema de Acção Social, Subsistema de Solidariedade, Subsistema de Protecção Familiar, Sistema Previdencial (art.º50.º a 66.º) e Sistema Complementar (art.º81.º a 86.º).

Os objectivos da acção social concretizam-se, designadamente através de: a) Serviços e equipamentos sociais; b) Programas de combate à pobreza, disfunção, marginalização e exclusão sociais; c) Prestações pecuniárias, de carácter eventual e em condições de excepionalidade e d) Prestações em espécie.

No n.º 1 do art.º31 é afirmado que a acção social é desenvolvida pelo Estado, pelas autarquias e por instituições privadas sem fins lucrativos, de acordo com as prioridades e os programas definidos pelo Estado e em consonância com os princípios e linhas de orientação definidos nos números seguintes deste mesmo artigo, enquanto o art.º 32 reafirma a importância das Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) nomeadamente por intermédio do ponto n.º 1 deste artigo em que é assumido que o Estado apoia e valoriza as instituições particulares de solidariedade social e outras de reconhecido interesse público, sem carácter lucrativo, que prossigam objectivos de solidariedade social.

As grandes alterações estruturais em relação à anterior Lei de Bases do Sistema de Segurança Social, dizem respeito ao grande desafio do Estado Providência que passa por garantir a sustentabilidade financeira do sistema ao longo das próximas gerações com a manutenção dos actuais direitos sociais adquiridos por todos nós (Silva; 2007: 1-28). Estas alterações estão ligadas às medidas de reforma propostas em 2006 pelo Governo de então. De entre as principais alterações introduzidas face à anterior LBSS destacamos as seguintes²⁸:

1) A nova LBSS prevê a aplicação de um factor de sustentabilidade (art.º 64), relacionado com a evolução da esperança média de vida, ao montante da pensão estatutária, a fim de adequar o financiamento do sistema de segurança social às modificações resultantes das alterações demográficas e económicas e de atenuar o impacto da evolução da longevidade sobre o mesmo. Este factor de sustentabilidade deverá ser definido pela relação entre a esperança média de vida verificada num determinado ano de referência e aquela que se verificar no ano que antecede o do requerimento da pensão. Assim, na prática, a consequência directa da aplicação do factor de sustentabilidade poderá vir a ser a necessidade de os

²⁸ As principais alterações à penúltima Lei de Bases da Segurança Social (LBSS) já foram mencionadas anteriormente, no entanto, é conveniente reafirmar as profundas alterações estruturais que foram implementadas, no sentido de diferenciar a anterior LBSS da actual.

contribuintes trabalharem para além da idade da reforma, sujeitarem-se à aplicação de uma taxa contributiva mais elevada ou à atribuição de uma pensão de valor inferior.

2) Nos termos da LBSS, o cálculo das pensões de velhice e de invalidez passará a ter por base os rendimentos de trabalho, revalorizados, de toda a carreira contributiva (art.º63). Pretende-se com a introdução desta fórmula beneficiar os contribuintes que tenham rendimentos mais baixos e penalizar os mecanismos de gestão das carreiras contributivas, já que desta forma haverá maior correspondência entre a média salarial verificada em toda a carreira contributiva (e não só nos últimos anos) e o valor da pensão que virá a ser atribuída.

3) Foi introduzido um novo indexante de actualização anual (art.º 68) para os montantes dos apoios sociais, designadamente dos valores mínimos das pensões, que tem por base um conjunto de critérios atendíveis, designadamente, o valor da inflação e o crescimento económico, o qual produz efeitos desde 1 de Janeiro de 2007.

4) Ao nível do sistema complementar de segurança social, foi introduzido (para além dos regimes complementares já existentes) um regime público de capitalização de iniciativa individual e voluntária (art.º 84), que visa a atribuição de prestações complementares às concedidas pelo sistema previdencial, tendo em vista o reforço da protecção social dos beneficiários. A organização e gestão deste regime de capitalização são da responsabilidade do Estado. Para o efeito, poderão ser criadas contas individuais para cada beneficiário aderente, as quais serão geridas em regime financeiro de capitalização. Recentemente, pelo Decreto -Lei n.º 26/2008, de 22 de Fevereiro, foi regulada a constituição e o funcionamento do regime público de capitalização bem como do respectivo fundo de certificados de reforma. Pela Portaria n.º 212/2008, dá -se cumprimento ao disposto no artigo 28.º e no n.º 1 do artigo 44.º do Decreto -Lei n.º 26/2008, considerando -se, assim, constituído o fundo de certificados de reforma com a sua entrada em vigor e aprovado o correspondente normativo de valorimetria do património do fundo. Com o Regulamento que é aprovado pela referida portaria são fixadas as regras fundamentais ao funcionamento do fundo de certificados de reforma, nomeadamente os princípios a que deve obedecer a sua gestão nas fases de acumulação e de utilização dos capitais.

Com a introdução desta última Lei de Bases que permite a aplicação de todas as medidas enunciadas anteriormente, tendencialmente, as reformas e todas as prestações sociais serão menores a médio/longo prazo, criando-se neste âmbito, novos mecanismos complementares, nomeadamente com introdução de um regime público de capitalização de iniciativa individual e voluntária que complementarmente o défice de apoio futuro aos beneficiários por parte sistema de segurança social. O grande desafio que se coloca é a

impossibilidade de muitos cidadãos subscreverem os produtos de iniciativa individual propostos pelo Estado como forma de complemento futuro das suas reformas e prestações, o que implicará novos desafios para o Estado Providência e para a sociedade providência que terão de reflectir sobre novas medidas a adoptar no futuro.

A maior eficácia da política social requer, como condição necessária, o reforço da intervenção da sociedade civil, sendo desejável que se institucionalizem formas de participação que permitam o seu envolvimento nas várias fases em que a política social se desenrola: no diagnóstico de situação (dos problemas e dos recursos), na concepção e discussão de objectivos e mobilização de recursos, na avaliação das políticas (Pereirinha; 2008:3).

A natureza dos problemas sociais, requerendo actuações globais e políticas activas, torna esta forma de envolvimento necessária.

Além disso, se encararmos a política social em novos termos, em mais estreita relação e articulação com a política económica e a política de emprego, faz também sentido, não apenas em termos sociais mas também por motivos económicos, que seja atribuído à sociedade civil espaço de actuação. Constitui condição necessária para que tal aconteça que, na forma como se desenha a política económica e social, se contrarie e inverta a tendência que se vem verificando em Portugal de uma crescente polarização social, com aumento das desigualdades e esvaziamento da classe média, cuja mobilização social é requerida para uma sociedade civil mais mobilizada e activa (Pereirinha;2008:4).

Segundo este autor, “de algum modo se estabelecem novos laços entre o económico e o social: a diminuição das desigualdades sociais como condição necessária para um aumento da participação da sociedade civil, requerida para uma maior eficácia da política social. Não deve ver-se a Economia Social e Solidária como substituto da intervenção do Estado, antes exigindo ao Estado uma forma diferente, talvez mais exigente, de intervenção: um Estado menos produtor e mais subsidiador, menos provedor e mais regulador, menos selectivo e mais universal, menos reparador e mais com uma actuação orientada para a prevenção, menos como capacidade instrumental de garantia de realização de direitos e mais promotor desses direitos. Em suma, mais Estado Providência” (Pereirinha; 2008:5). Aqui poderá colocar-se em evidência aquilo que Giddens afirma sobre a parceria entre o Governo e a sociedade civil, ou seja, esta constitui a essência da renovação da social-democracia de carácter comunitarista. Assim, segundo Giddens, os agentes desta renovação estão na Economia Social, caracterizam-se pela flexibilidade das suas acções e pela capacidade de auto-governo, ou seja, por um novo sentimento de entajuda social entre todos os intervenientes (Giddens; 2001: 70-85).

Giddens, defende que a promoção de uma Sociedade Providência activa e um maior envolvimento das organizações da Economia Social, são essenciais para a viabilidade da política da “Terceira Via”. Mas, para isso, a parceria entre a Sociedade Providência e o Estado Providência também tem que ser forte, com cada uma das partes a facilitar, mas também a controlar os actos da outra. Conforme se salientou no capítulo anterior, autores como Boaventura Sousa Santos, colocam em causa as intenções da política da “Terceira Via”, consideram-na uma política de neoliberalismo mal mascarada, que não responde aos desafios europeus, devendo a esquerda social-democrata reconhecer o fracasso total das políticas, conforme comprovam as derrotas eleitorais que sofreram os próprios partidos de centro-esquerda, passando a existir presentemente, uma dificuldade acrescida de estes partidos se distinguirem dos partidos de centro-direita.

Em conclusão, face às transformações ocorridas com a introdução da Lei de Bases n.º 4/2007 de 16 de Janeiro de 2007 e com a introdução de todas as medidas enunciadas, é notório que o Estado Providência não tem neste momento a intervenção que seria desejável num contexto de uma crise económica e financeira profunda. Keynes argumentava que perante crises económicas, com a miséria de milhões de pessoas em todo o mundo, as economias precisam de ser equilibradas e podem ser equilibradas, o que implica que o Estado assuma funções complexas no domínio da promoção do desenvolvimento económico, do combate ao desemprego e da promoção do pleno emprego, da redistribuição do rendimento e da segurança social (Keynes; 1936: 249-250).

Actualmente, o que se verifica é que o Estado se demite de muitas das suas competências para contrariar o aumento da pobreza e da exclusão social, tendo que ser a Economia Social e Solidária por intermédio das IPSS e de outras organizações a estabelecer a diferença e a obstaculizar que os problemas sociais e de outras naturezas, aumentem irremediavelmente.

As IPSS actuam primeiramente no campo da protecção social, encontrando-se abrangidas por um estatuto especial, sendo também especialmente mencionadas na Constituição.

Conforme já foi referido, o Estatuto das IPSS (Art. n.º1) define-as como instituições não lucrativas, privadas, constituídas com "o propósito de dar expressão organizada ao dever moral de solidariedade e de justiça entre os indivíduos" e possuindo como objectivos principais: o apoio a crianças e jovens, à família, à integração social e comunitária, a protecção na velhice e invalidez e na diminuição de meios de subsistência e capacidade para o trabalho, a promoção e protecção da saúde, a educação e formação profissional e a resolução

de problemas habitacionais (Decreto-Lei n.º 119/83), abrangendo uma ampla acção na produção de bem-estar, indo para além de preocupações específicas que ocorram em determinadas valências. Na Constituição da República Portuguesa, elas encontram-se especialmente referidas na secção relativa à Segurança Social (Art. n.º 63), sendo mencionado que o Estado apoia e fiscaliza o funcionamento destas organizações na prossecução dos objectivos de solidariedade social constitucionalmente consagrados.

Assim, as IPSS actuam em diferentes domínios da Segurança Social, da Protecção na Saúde, da Educação e da Habitação. No âmbito da Segurança Social, as IPSS ocupam-se em relação a apoios a crianças e jovens, às famílias e à integração social e comunitária. Além disso, ainda participam na protecção dos cidadãos na velhice e invalidez e em todas as situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho. No âmbito da Protecção na Saúde, as actividades são desenvolvidas para a promoção e protecção da saúde, nomeadamente através da prestação de cuidados de medicina preventiva, curativa e de reabilitação. No âmbito da Habitação, prosseguem na resolução dos problemas habitacionais das populações (Lucas, Pereira; 2009: 2-3). Além das valências mencionadas anteriormente, as IPSS podem prosseguir outras actividades secundárias, designadamente, actividades que concorram para a sua própria sustentabilidade financeira.

Conforme se pode intuir, o papel das IPSS é fundamental para o Estado poder promover as suas políticas públicas de bem-estar, encontrando-se numa fase evolutiva, cujas actividades ajudam à concretização de direitos sociais constitucionalmente consagrados, podendo gerar uma crescente responsabilização democrática em que “as organizações são responsáveis perante um financiador público o qual é depois responsável perante o eleitorado (Taylor; 1996:59). Não existe neste momento uma clarificação clara sobre a natureza do relacionamento a estabelecer no futuro entre o Estado Português e as IPSS, se numa partilha de responsabilidades maior, menor ou quase inexistente, dependerá sobretudo da evolução do modelo português de protecção social, da resolução das fraquezas financeiras que se deparam sobre o Estado e do possível surgimento de políticas sociais que proporcionem mecanismos estatais de resposta aos problemas sociais.

Perante esta conjuntura e perante outros tantos factores, de ordem sociológica, política e até ideológica, é acertado afirmar-se que o Estado Providência e, porque não dizê-lo, o modelo social europeu, conhecem um momento de crise, caracterizada, desde logo, pela ruptura do pacto social. Neste contexto, surgem, desde há alguns anos, em todos os países europeus, vozes que discordam das políticas governamentais que tentem limitar a actuação do Estado Providência.

Portugal, como já foi anteriormente referido, não é excepção, há uns anos surgiu, no seio da Comissão do Livro Branco da Segurança Social, um grupo que preconizava soluções bem menos liberais, defendendo que a componente pública deveria manter-se como predominante em todos os Subsistemas e regimes da Segurança Social (Cabral; 2001:171).

Desde esse tempo, que têm sido tomadas medidas que contrariam o que esse grupo minoritário defendia, conforme foi citado ao longo deste subcapítulo.

É notória a preocupação de muitos em alterar o actual Estado Providência face às grandes transformações que ocorreram, isso mesmo foi defendido por muitos participante no último Fórum Social Mundial realizado no Brasil. Um dos participantes foi Boaventura Sousa Santos que argumentou que “se deve a todo o custo proceder a uma reinvenção do Estado Providência que envolva a participação de cidadãos e movimentos da sociedade no controlo social, sendo isto, o exemplo de uma democracia económica que é necessário criar (Santos; 2009)²⁹”.

Neste âmbito, é necessário, conforme Boaventura Sousa Santos defendeu, alterar o actual Estado Providência, fortalecer a Sociedade providência, apostar na Economia Social e Solidária e em particular, dinamizar as IPSS porque são, segundo Defourny, “organizações capazes de integrar funções económicas e funções sociais e porque podem criar riqueza com eficiência e redistribuí-la de forma mais equitativa” (Defourny; 1992:15), organizações que vão ter um papel decisivo na resolução de muitos desafios que se colocam actualmente em Portugal face à grave crise económica que todos sentimos e na cobertura das insuficiências do Estado Providência que se agudizaram com as transformações que ocorreram pela implementação de várias medidas neoliberais que afectam muitos portugueses.

²⁹ Intervenção de Boaventura Sousa Santos no Fórum Social Mundial que decorreu em Fevereiro no Brasil (<http://noticias.sapo.pt/lusa/artigo/6c274d52573499009732f1.html>).

3.4. – A cooperação entre o Estado Providência e as Instituições Particulares de Solidariedade Social

Por intermédio do Estatuto das IPSS de 1979 (Decreto - Lei nº 519 - G2 / 79, de 29 de Dezembro) as formas de cooperação entre os serviços oficiais e as IPSS são estabelecidas mediante acordos de cooperação a homologar pelo ministro da tutela. Os acordos de cooperação constituíam já anteriormente uma forma comum de atribuição de subsídios às instituições, mas passaram a representar, a partir do Estatuto, um instrumento obrigatório, acentuando-se, assim, a natureza contratual das relações de cooperação entre o Estado e as IPSS (Barros; 1997, 129-130).

Vieram ainda a ser definidas, pela primeira vez, normas reguladoras dos referidos acordos, através dos Despachos Normativos nº 387/80 e nº 388/80, de 31 de Dezembro. Foi também prevista a celebração de acordos de gestão mediante os quais podem as instituições ser encarregadas de gerir instalações, equipamentos ou estabelecimentos pertencentes ao Estado ou às autarquias locais.

O Estado exercia em relação às instituições acção orientadora e tutelar que tinha por objectivos (art.6º): a) Compatibilizar os seus fins e actividades com os do sistema de segurança social; b) Garantir o cumprimento da lei; c) Defender o interesse dos beneficiários e das próprias instituições.

Essa acção tutelar compreendia as seguintes funções (art.41º):

a) Função Regulamentadora, com a emissão de normas orientadoras, de carácter genérico, relativas a (art.44º): Criação, transformação, extinção e funcionamento das instituições e dos seus estabelecimentos; apoio técnico e financeiro do Estado; aperfeiçoamento dos trabalhadores; critérios de avaliação dos resultados do funcionamento das instituições; tratamento processual das queixas e reclamações dos beneficiários.

b) Função Fiscalizadora ou Inspectiva compreendendo (arts. 45º e 48º): a realização de inspecções, inquéritos ou sindicâncias; a homologação da fixação da estrutura orgânica das instituições e suas modificações; a homologação da mudança de actividade social ou da sua cessação; a homologação da aquisição de imóveis a título oneroso e da sua alienação e realização de empréstimos; o visto dos orçamentos, contas e quadros de pessoal das instituições.

c) Função Interventiva através da (art. 46º): participação ao Ministério Público de todos os factos considerados ilegais, apurados no exercício da acção tutelar (para efeitos,

nomeadamente de convocação das assembleias gerais das associações pelo tribunal quando os corpos gerentes não se encontrassem regularmente constituídos, ou fosse impedida a convocação da assembleia - art. 53º); pedido judicial de destituição dos corpos gerentes e de nomeação de uma comissão provisória de gestão, quando a acção daqueles revelasse a prática reiterada de actos de gestão prejudiciais aos interesses das instituições, dos beneficiários ou do Estado; pedido de providência cautelar, como dependência do procedimento anterior, para nomeação de um administrador judicial em situações de urgência (DGAS; 2008).

A destituição dos corpos gerentes deixou, pois de ser efectivada por acto administrativo, passando a competir exclusivamente aos tribunais. Em ligação com a tutela inspectiva, podia ser determinado o encerramento dos estabelecimentos ou serviços cujo funcionamento decorresse de modo ilegal ou gravemente perigoso para a saúde física ou moral dos beneficiários. Poderiam ainda ser requisitados pelo ministro da tutela, para utilização com o mesmo fim por outras instituições ou serviços, os bens afectos a actividades, cujo exercício fosse suspenso sem homologação prévia e com grave prejuízo para os beneficiários.

Com a entrada em vigor do Estatuto das IPSS de 1983 (Decreto - Lei nº 119 / 83, de 25 de Fevereiro) mantêm-se o esquema de cooperação entre o Estado e as IPSS, a estabelecer mediante acordos. As normas reguladoras dos acordos de cooperação vieram a ser alteradas pelos Despachos Normativos nº 118/84, de 8 de Junho e nº 12/88 de 12 de Março e, mais recentemente, pelo D.N. nº 75/92 de 20 de Maio e pela revisão da cooperação por intermédio do D.N. n.º 20/2003 de 8/4 que se encontra em vigor (Barroco; 1997:66).

De acordo com estas normas, os quantitativos das participações financeiras da segurança social previstas nos acordos, passaram a ser fixados anualmente por protocolo celebrado entre o ministro da tutela e as uniões representativas das IPSS.

Abandonou-se a classificação das funções tutelares feita no Estatuto revogado (funções regulamentadora, fiscalizadora e interventiva). Omitiu-se mesmo qualquer referência à função regulamentadora, afastando-se o exercício dessa função pela Administração Pública (pelo “Ministério”), enquanto lhe permitia a emissão de normas técnicas, a definição de critérios de avaliação, etc., mas não estando, naturalmente prejudicada a regulamentação prevista na própria Constituição e compreendida na competência legislativa do Governo.

Quanto à função fiscalizadora reduziram-se os actos sujeitos a homologação da entidade tutelar, passando a carecer de autorização apenas os seguintes actos (art. 32º): aquisição de imóveis a título oneroso; alienação de imóveis a qualquer título; realização de empréstimos. A autorização podia já ser dispensada em determinadas situações (nº 2 do art.

32º), mas posteriormente veio a ser totalmente dispensada com a revogação do art. 32º do Estatuto operada pelo D.L. 82/95, de 1 de Abril.

Manteve-se a sujeição dos orçamentos e contas das instituições ao visto dos serviços competentes. Poderá ainda ser ordenada a realização de inquéritos, sindicâncias e inspecções às instituições e seus estabelecimentos (art. 34º).

Quanto à função interventiva, o mecanismo judicial de destituição dos corpos gerentes é idêntico ao que foi estabelecido no Estatuto anterior (arts.º 35º, 36º e 64º). São também idênticas as medidas de encerramento de estabelecimentos ou serviços (art. 37º) e de requisição de bens das instituições (art.38º).

Quanto ao enquadramento legal da cooperação, a Lei 28/84 estabelece que serão definidas por lei as regras a que deverão obedecer os acordos de cooperação entre o Estado e as IPSS e os termos em que será garantido o cumprimento das obrigações decorrentes daqueles acordos. Tais regras têm vindo, no entanto, a ser definidas por simples despachos normativos, sendo o mais recente, que se encontra em vigor, o D.N. nº75/92, de 20 de Maio, que aprovou as normas reguladoras de cooperação entre os centros regionais de segurança social e as instituições particulares de solidariedade social, tendo sido alvo de revisão por intermédio do D.N. 20/2003 de 8 de Abril e de actualização por parte da Portaria nº 881/2007 de 8 de Agosto. Estas normas regulamentam, por um lado, os acordos de cooperação, por via dos quais os CDSS participam nas despesas correntes de funcionamento dos equipamentos ou serviços das IPSS e, por outro lado, os acordos de gestão, que visam confiar às IPSS a gestão de instalações, serviços, ou estabelecimentos dos CDSS. Não entram, pois, no âmbito daqueles acordos as participações dos CDSS na realização de obras em equipamentos de acção social das mesmas instituições, que se encontram sujeitas ao regulamento aprovado pela Portaria nº 499/95, de 25 de Maio.

Prevê ainda a Lei 28/84 a regulamentação das comissões arbitrais, com competência para julgar os conflitos surgidos entre os CDSS sobre a interpretação ou execução das cláusulas constantes de acordos de cooperação e entre os mesmos CDSS ou IPSS e os titulares de um interesse directo no cumprimento de tais cláusulas (art.º 47º). O diploma legal previsto não foi, porém, emitido, apenas constando do nº4 da Norma XXXII do D.N. 75/92, uma referência à composição das comissões.

Pela mesma Norma foram ainda criadas comissões de acompanhamento e avaliação do protocolo e acordos de cooperação: uma comissão, de nível nacional, com competência para analisar as questões suscitadas pela aplicação dos instrumentos e legislação sobre cooperação, promovendo a sua conveniente resolução e propondo aos serviços competentes as medidas

consideradas necessárias; comissões, de nível regional, com o objectivo de possibilitar a atempada e eficaz intervenção na resolução dos problemas que, a nível de cada distrito, forem suscitados no âmbito da interpretação e aplicação dos instrumentos e legislação sobre cooperação.

Prevê-se ainda que as questões suscitadas no âmbito da cooperação sejam objecto de parecer destas comissões e só posteriormente submetidas a decisão de comissão arbitral.

Instituiu-se assim, um sistema que poderá considerar-se excessivamente complexo e prolongado de resolução de conflitos relacionados com a execução dos acordos, dados os vários níveis de intervenção previstos: comissão de acompanhamento e avaliação distritais> comissão de acompanhamento e avaliação nacional> comissões arbitrais> tribunais. Parece, pois, que será oportuna a ponderação da justificação dos vários tipos de comissões previstas (DGAS; 2008).

No que respeita às comissões de acompanhamento e avaliações será de referir que, embora não lhes caibam funções jurisdicionais próprias dos tribunais arbitrais, possibilitam um campo mais amplo e menos formal de diálogo entre os representantes das IPSS (através das respectivas Uniões) e os serviços, além de não envolverem os encargos que o funcionamento das comissões arbitrais sempre implicará, dada a sua independência face à Administração e as normas processuais que lhes serão aplicáveis. As funções das comissões de acompanhamento e avaliação poderiam ainda ser revistas, por forma a aproximá-las das comissões arbitrais, valorizando-se a sua intervenção na resolução de conflitos, ainda que sem as transformar em órgãos jurisdicionais (Teixeira;2006:28).

Relativamente aos princípios subjacentes à relação entre o Estado e as IPSS, tendo por base a actual Lei de Bases e o actual Estatuto das IPSS, citados neste capítulo, três princípios essenciais presidem a esta relação: 1) Princípio da subsidiariedade; 2) Princípio de co-responsabilização; 3) Princípio da autonomia.

O princípio da subsidiariedade, traduzido na satisfação de necessidades sociais pelas entidades que se encontram mais próximas dos cidadãos, insere-se na lógica legalmente admitida de a acção social, que é exercida directamente pelas instituições de segurança social, poder também ser exercida por entidades sem fins lucrativos que prossigam objectivos da acção social mediante equipamentos e serviços, designados na Lei por prestações em espécie. Pode assim dizer-se que a consagração legal do exercício da acção social pelas IPSS, tem como quadro de referências: a) O reconhecimento da acção que, ao longo dos tempos foi assumida pela iniciativa particular nos amplos domínios da solidariedade social, hoje corporizada especialmente nas IPSS; b) O princípio de que a acção das organizações

particulares sem fins não lucrativos é fundamental para a própria consecução, mais rica e diversificada, dos objectivos de desenvolvimento social global de que o Estado é garante (Coutinho; 1999: 3.48-3.49).

Sendo as prestações de acção social quer de natureza pecuniária, quer em espécie, ou seja, especialmente, sob a forma de equipamentos e serviços, é no domínio das prestações em espécie que as IPSS exercem preferencialmente a sua acção englobando hoje mais de 70% da totalidade das respostas ao nível da intervenção, contribuindo para esta situação o forte empenhamento do Estado traduzido em várias formas de apoio, designadamente o financeiro, como veremos no 4.º capítulo, quer no investimento, quer no funcionamento (DGAS; 2008).

O princípio da co-responsabilização do Estado Providência, resulta directamente do reconhecimento legal de as IPSS poderem exercer a acção social e da relevância do seu contributo para a efectivação de direitos sociais garantidos constitucionalmente. Este princípio, expressa-se através de um conjunto de regalias, compromissos e disposições legislativas e traduz-se, designadamente, ao nível do reconhecimento da utilidade pública das instituições particulares de solidariedade social, da cooperação estabelecida com as mesmas e da acção tutelar exercida pelos Centros Distritais de Segurança Social. Relativamente à acção tutelar que o Estado exerce em relação às IPSS, o Estado visa atingir três objectivos essenciais: I) Promover a compatibilização dos seus fins e actividades com os do sistema de segurança social; II) Garantir o cumprimento da Lei; III) Defender os interesses dos beneficiários.

O princípio da autonomia é uma realidade concreta, pois, apesar de as IPSS prosseguirem objectivos de interesse público, poderem ser reconhecidas como tendo utilidade pública, usufruírem do apoio financeiro do Estado e serem regulamentadas por Lei e sujeitas à inspecção e fiscalização do Estado, não lhes é retirada a autonomia e as capacidades inerentes à sua natureza privada. Do mesmo modo, o facto de, no exercício da sua actuação, terem de conformar-se com a legislação aplicável às actividades que desenvolvem, as disposições estatutárias inerentes ao seu regime jurídico e a prevalência dos interesses e dos direitos dos beneficiários, também não pode ser confundido com a perda da sua autonomia. Tratam-se de situações que quer as IPSS, quer o Estado, ao nível da sua intervenção e competências, têm que actuar em conformidade com a Lei e o direito aplicável, conforme expresso no estatuto das IPSS. O princípio da autonomia das IPSS encontra-se também expresso no Pacto de Cooperação para a Solidariedade Social – instrumento redefinidor das áreas, regras, pressupostos e condições de cooperação, que em Dezembro de 1997, foi assinado entre o Governo, a Associação Nacional de Municípios Portugueses, a Associação Nacional de

Freguesias e as Uniões das Instituições Particulares de Solidariedade Social, das Misericórdias e das Mutualidades.

Assim, o princípio da subsidiariedade defende a aplicação contínua de uma estreita ligação entre o Estado Providência e as IPSS, não permitindo o afastamento progressivo entre ambos e não deixando que as IPSS fiquem exclusivamente entregues a si próprias, na tarefa de efectuarem a luta contra a Pobreza e a Exclusão Social. Neste âmbito, o princípio da co-responsabilização do Estado Providência mantêm-se intocável, ou seja, não se pode alhear das suas responsabilidades sociais, apesar da Sociedade Providência continuar a estabelecer parcerias e a desenvolver-se de forma afincada, prevendo-se para o futuro um novo modelo na partilha de responsabilidades sociais. Este, deverá ser objecto de debate profundo, salvaguardando em qualquer hipótese, o crescente alheamento do Estado Providência e a tentativa da Terceira Via poder apresentar argumentos que possam minimizar a sua acção, conforme se salientou no capítulo anterior.

Por fim, as IPSS, no âmbito da legislação aplicável, escolhem livremente as suas áreas de actividade, prosseguem autonomamente a sua acção e estabelecem livremente a sua organização interna, sendo que o apoio do Estado e a respectiva tutela não podem constituir limitações ao direito da sua livre actuação desde que essa actuação seja dentro da jurisdição prevista por toda a legislação afecta às IPSS (Coutinho; 1999: 3.51-3.53).

Capítulo 4 – O Financiamento Público das IPSS em Portugal

Introdução

No Capítulo 4.º – O Financiamento Público das IPSS em Portugal -, são desenvolvidos três subcapítulos que abordam o sistema de financiamento das IPSS e a relação que se estabelece, sobretudo a nível financeiro, entre o Estado Providência e as IPSS, com o objectivo de caracterizar as formas que o financiamento público assume em Portugal e a sua evolução no quadro do financiamento das IPSS.

No Subcapítulo 4.1.º - Breve caracterização das IPSS em Portugal, enumeram-se as IPSS que existem em Portugal, com fins de acção social, por distritos e áreas de intervenção, entre outros elementos recolhidos na Direcção Geral da Segurança Social e no Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério da Solidariedade e da Segurança Social, e apresentaram-se as principais conclusões da Conta Satélite da Economia Social, publicada pelo INE em 2012, referente ao ano de 2010.

No Subcapítulo 4.2.º - Os principais sistemas de financiamento das IPSS em Portugal-, começa-se por divulgar um inquérito efectuado pelo INE às IPSS em 2001, enunciando-se a composição do sistema de financiamento das IPSS. Coloca-se, de igual modo, em ênfase um estudo levado a cabo recentemente por investigadores da Universidade Católica Portuguesa, sob os auspícios do Projecto Comparativo do Sector Não Lucrativo, da Universidade de Johns Hopkins, que proporcionou o primeiro retrato empírico alguma vez desenvolvido sobre o Sector Não Lucrativo em Portugal, salientando-se sobretudo, neste estudo, o ponto n.º 4 do capítulo n.º 2 que trata das características e origens dos fundos das organizações da sociedade civil.

Posteriormente, mencionam-se algumas das problemáticas de natureza financeira que actualmente são sentidas nas IPSS, enumerando-se dois grandes grupos de estratégias, um mais relacionado com a própria organização interna das IPSS, enquanto o outro incide sobre a perspectiva de novas soluções de financiamento face às actuais.

Por fim, é também enquadrado neste âmbito, um estudo de 2001 da INAISE – International Association of Investment in Social Economy, e são propostas algumas ideias para uma possível reflexão futura no sentido de desenvolver, de forma significativa, os sistemas de financiamento das IPSS em Portugal.

No Subcapítulo 4.3.º - Enquadramento Legal para o Financiamento e a Cooperação entre o Estado Providência e as IPSS -, realça-se a relação que existe por intermédio de

acordos entre o Estado e as IPSS em Portugal, sendo colocado em destaque o reconhecimento e valorização do contributo das IPSS para a realização dos fins da acção social – enquanto expressão organizada da sociedade civil - e a concessão de prestações sociais e de outros apoios financeiros.

Salienta-se, de igual modo, as formas de cooperação que os acordos podem revestir, as regras que devem ser cumpridas para a manutenção desse acordos, os tipos de acordos de cooperação que podem ser estabelecidos, os aspectos financeiros que são inerentes à cooperação e outros apoios financeiros que ocorrem na relação que se estabelece entre o Estado Providência e as IPSS.

No Subcapítulo 4.4.º – Sistema de Acção Social e os aspectos financeiros da relação com as IPSS -, efectua-se uma desagregação do Sistema de Acção Social por grupos de despesa (Acordos de Cooperação, Estabelecimentos Integrados, Subsídios a IPSS, Outras Prestações Sociais, Programas e Projectos e Transferências (Educação, CPL, outras), Despesas de Administração e PIDDAC), analisando-se a evolução destes grupos nos últimos anos.

Estes grupos de despesa, conforme é descrito neste subcapítulo, estão interligados com a actuação das IPSS, constituindo, na sua esmagadora maioria, o financiamento público das IPSS em Portugal.

4.1. – Breve caracterização das IPSS em Portugal

Em Portugal, as IPSS registadas com fins de acção social são actualmente mais de cinco mil, tendo vindo a crescer nos últimos anos, segundo os dados da Direcção Geral da Segurança Social.

Quadro 6 – IPSS registadas com fins de Acção Social

Forma Jurídica	2009	2010	2011	2012	2012 (%)
Associações de Solidariedade Social	2970	3049	2917	3137	61,49%
Fundações de Solidariedade Social	192	200	190	204	4,00%
Centro Sociais e Paroquiais	1174	1177	1048	1126	22,08%
Outros Institutos de Organizações Religiosas	233	233	217	233	4,57%
Irmandades Misericórdia	353	353	346	372	7,29%
Uniões, Federações e Confederações	27	27	29	29	0,57%
Total	4949	5039	4747	5101	100,00%

Fonte: Direcção Geral da Segurança Social (2013).

Conforme se poderá verificar pela análise do quadro n.º 6, as Associações de Solidariedade Social e os Centros Sociais e Paroquiais representam cerca de 84% do total das IPSS.

O número total de respostas sociais por população-alvo (crianças e jovens; crianças, jovens e adultos com deficiência; pessoas idosas; família e comunidade; outras) tem conhecido um desenvolvimento muito positivo desde 2000, em todos os grupos, reflectindo um crescimento na ordem dos 33 %, o que corresponde a um aumento de mais 4 300 respostas sociais.

As respostas dirigidas às pessoas idosas e às crianças e jovens são as que dispõem de maior peso no âmbito da Rede de Serviços e Equipamentos Sociais (RSES), correspondendo em 2011 a mais de 7 000 e 4 500 respostas, respectivamente.

As valências que visam o apoio às pessoas com deficiência, apesar de em menor número, consistem no grupo de respostas que apresenta um maior crescimento (57 %) no período 2000-2011, o que resulta em mais de 780 respostas no Continente. Em 2011, o conjunto de respostas direccionadas para a população idosa compreendia mais de metade (53 %) do total de respostas existentes, reflectindo o peso e as necessidades deste grupo-alvo no seio da população portuguesa. As respostas dirigidas às crianças e jovens representavam em 2011, 34 % do total, enquanto as respostas para as Crianças, Jovens e Adultos com Deficiência 6 % (Carta Social;2011: 14 – 43).

Em termos do tipo de apoio às populações (valências), um estudo do Banco Alimentar concluiu que a maioria das IPSS oferece em 2009, serviços de apoio às crianças e aos idosos;

42,1% das instituições tem apoio à infância, nomeadamente, uma intervenção centrada na tríade Creche-Jardim Infantil-ATL; 54,7 % trabalham no apoio ao idoso, em particular, nas respostas sociais de Apoio Domiciliário e Centro de Dia; e 12,1 % oferecem apoio à deficiência, nomeadamente nas Actividades Ocupacionais, no Apoio Domiciliário e Lar (Banco Alimentar; 2010: 9). Assim, os cálculos efectuados revelarem que para 2012, as IPSS estão integradas na sua maioria em duas áreas (Infância e Juventude e Terceira Idade) com um peso de cerca de 80% do total das IPSS, sendo que a área da Terceira Idade contribui com 45,35% e a área da Infância e Juventude com 35,26%, conforme se poderá verificar por intermédio do quadro seguinte.

Quadro 7 – Distribuição de IPSS por Áreas de Intervenção

Áreas de Intervenção	2009	2010	2011	2012	2012 (%)
Infância e Juventude	1780	1793	1629	1798	35,26%
Família e Comunidade	419	609	609	572	11,22%
Deficiência e Reabilitação	412	406	388	417	8,17%
Terceira Idade	2339	2231	2121	2313	45,35%
Total	4949	5039	4747	5101	100,00%

Fonte: Direcção Geral da Segurança Social (2013).

Com base nos dados da Direcção Geral da Segurança Social, os centros urbanos com maior peso populacional são os que contêm o maior número de IPSS. Assim, nos distritos de Lisboa, Porto e Braga estão inseridas mais de 40% do total das IPSS.

Quadro 8 – Distribuição de IPSS por Distritos e Áreas de Intervenção

Distritos	2012	2012 (%)	Inf. e Juv.	Fam. e Com.	Def. e Reab.	Terc. Id.	Total
Aveiro	323	6,33%	114	36	26	146	323
Beja	97	1,90%	34	11	8	44	97
Braga	457	8,96%	161	51	37	207	457
Bragança	133	2,61%	47	15	11	60	133
Castelo Branco	171	3,35%	60	19	14	78	171
Coimbra	287	5,63%	101	32	23	130	287
Évora	181	3,55%	64	20	15	82	181
Faro	156	3,06%	55	17	13	71	156
Guarda	337	6,61%	119	38	28	153	337
Leiria	203	3,98%	72	23	17	92	203
Lisboa	999	19,58%	352	112	82	453	999
Portalegre	117	2,29%	41	13	10	53	117
Porto	585	11,47%	206	66	48	265	585
Santarém	264	5,18%	93	30	22	120	264
Setúbal	228	4,47%	80	26	19	103	228
Viana do Castelo	157	3,08%	55	18	13	71	157
Vila Real	138	2,71%	49	15	11	63	138
Viseu	268	5,25%	94	30	22	122	268
Total	5101	100,00%	1798	572	417	2313	5101

Fonte: Direcção Geral da Segurança Social (2013).

No entanto, em termos de inserção local e territorial das IPSS, o inquérito do Banco Alimentar (2010) revela melhor uma característica importante destas instituições – a proximidade às populações servidas. Por outras palavras, a maioria das IPSS tem uma inserção local das respectivas actividades: assim, 44,9% trabalham ao nível da freguesia e 33,8 % no âmbito municipal, “O nível local, paroquial (freguesia) ou municipal, constitui o âmbito de intervenção por excelência das instituições” (Banco Alimentar; 2010: 6).

Por norma, as IPSS são organizações de pequena dimensão, possuindo uma estrutura equivalente à das micro-empresas. Tendo em conta os dados dos Quadros de Pessoal de 2010, a distribuição das IPSS por dimensão do número de trabalhadores remunerados é a que se apresenta no quadro n.º 9.

Quadro 9 - Distribuição das IPSS por Escalões de Pessoal ao Serviço

Escalões	1 - 5	6 - 10	11 - 25	26 - 50	51 - 100	101 - 150	151 - 250	+ 250
N.º IPSS	1478	808	1006	1104	402	135	70	36
N.º IPSS (%)	29,33%	16,03%	19,96%	21,91%	7,98%	2,68%	1,39%	0,71%

Fonte: GEP/MTSS, Quadros de Pessoal, 2010.

Em síntese, as IPSS são, predominantemente, entidades com poucos trabalhadores: 45% têm menos de 10 trabalhadores e cerca de 5% têm mais de 100 trabalhadores.

Segundo os Quadros de Pessoal, a evolução dos trabalhadores por conta de outrem nas actividades de apoio social (onde estão incluídas as IPSS) nos últimos 10 anos apresentou um acréscimo de cerca de 100 000 trabalhadores (de acordo com uma série estatística do GEP/MTSS de 1999-2009). Em 2010, o número de trabalhadores nas actividades 87/88 da CAE - Actividades de apoio social com alojamento e Actividades de apoio social sem alojamento, elevava-se a cerca de 114 000 pessoas o que representa um ligeiro acréscimo em relação a 2009.

Quadro 10 – Trabalhadores por Conta de Outrem, segundo o Escalão de Dimensão da Empresa

Escalões de Dimensão	TOTAL	1 - 4	5 - 9	10 - 49	50 - 99	100 - 249	250 - 499	500 e +
ACTIV. (CAE - REV.3)		Pessoas	Pessoas	Pessoas	Pessoas	Pessoas	Pessoas	Pessoas
TOTAL	2.714.567	387.322	335.160	714.639	268.622	293.940	167.744	547.140
TOTAL (%)	100,0	14,3	12,3	26,3	9,9	10,8	6,2	20,2
CAE 87/88	113 864	2 098	5 510	44 288	25 560	21 675	6 676	8 057
CAE 87/88 (%)	100,0	1,8	4,8	38,9	22,4	19,0	5,9	7,1

Fonte: GEP/MTSS, Quadros de Pessoal, 2010.

Em relação aos trabalhadores por conta de outrem, segundo a região, verifica-se que existem mais trabalhadores da CAE 87/88 na região centro face às outras regiões, em

contradição com o total dos trabalhadores do Continente que estão mais concentrados na região norte, sendo que a região centro aparece apenas na terceira posição.

Quadro 11 – Trabalhadores por Conta de Outrem, segundo a região (Nuts II) do Continente

NUTS II CONTINENTE	TOTAL	Norte	Centro	Lisboa	Alentejo	Algarve
ACTIV. (CAE - REV.3)						
TOTAL	2.714.567	940.920	588.475	889.870	167.707	127.595
CAE 87/88	113.864	33.631	34.974	26.382	13.513	5.364

Fonte: GEP/MTSS, Quadros de Pessoal, 2010.

Em termos de habilitações, existe um grande predomínio dos trabalhadores com o ensino básico, 63,6% nas actividades em análise, mesmo um pouco superior à média global de 60,3% e 18,7% eram licenciados ou tinham habilitações superiores.

Quadro 12 – Trabalhadores por Conta de Outrem, segundo o Nível de Habilitação

Nível de Habilitação	TOTAL	Inferior ao 1º Ciclo do Ens. Básico	1º 2º 3º Ciclo do Ens. Bás.	Ensino Secund.	Ens. Pós Secund. não Super.de nível IV	Bacharel.	Licenc.	Mest.	Dout.	Nível Desconh.
ACT. (CAE - REV.3)										
TOTAL	2 714 567	24 714	1 637 043	632 586	10 722	52 852	325 224	18 707	4 311	8 408
CAE 87/88	113 864	1 313	72 434	18 277	435	2 367	18 063	742	131	102

Fonte: GEP/MTSS, Quadros de Pessoal, 2010.

Actualmente, todos reconhecem a importância do desempenho das IPSS e do Terceiro Sector em geral, mas nem sempre se dá o devido valor ao peso económico que representa a sua actividade.

Foi a partir desta constatação que a Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade (CNIS) decidiu avançar para um estudo específico sobre o sector, sendo que a importância das actividades das IPSS no total da Economia pode ser avaliada pelos dados da Conta Satélite da Economia Social, publicada pelo INE em 2012, relativa ao ano de 2010.

De acordo com a conta satélite, em 2010, a Economia Social representou 2,8% do VAB nacional (155.413.479 milhares de euros), 5,5% do total do emprego remunerado (4.138.163) e 4,7% do emprego total (4.792.750), em ambos os casos, medido em unidades de trabalho equivalentes a tempo completo – ETC.

As remunerações pagas pela Economia Social representaram 4,6% do total das remunerações, correspondendo a remuneração média neste sector a pouco mais de 4/5 da remuneração média no conjunto da Economia. Neste sector integravam-se cerca de 55 mil unidades, que se distribuíam por um conjunto diversificado de actividades, entre as quais se destacavam os serviços de acção e solidariedade social, com um peso relativo no VAB da

Economia Social (4.260.331 milhares de euros) ligeiramente superior a 40% (Conta Satélite da Economia Social;2012: 1).

Devido à carência de dados estatísticos organizadas que possam constituir um sistema estatístico do sector fiável e rigoroso, é difícil apurar qual o contributo das IPSS para as variáveis mencionadas nos dois últimos parágrafos, apesar de se poder efectuar uma extrapolação, devido a estas instituições serem cerca de 5 mil em Portugal e as que integram o total do Terceiro Sector serem à volta de 55 mil unidades.

Neste âmbito, o Terceiro Sector caracteriza-se por forte heterogeneidade, estando presente em múltiplas áreas de actividade, sendo de destacar a Cultura, Desporto e Recreio/Lazer com 26.779 unidades, os Cultos e Congregações com 8.728 unidades e os Serviços de Acção e Solidariedade Social com 7740 unidades. Em 2010, os Serviços de Acção e solidariedade social eram a principal actividade económica, gerando 41,4% do Valor Acrescentado Bruto (VAB) da Economia Social, sendo nesta área que se integram a maioria das IPSS (Conta Satélite da Economia Social; 2012: 2-3).

As unidades que se integram no sector da Economia Social estão presentes num conjunto relativamente extenso de actividades económicas. Ainda assim, a actividade na área da cultura, desporto e recreio, concentrava, em 2010, quase metade (48,4%) das unidades da Economia Social. Os cultos e congregações (15,8%) e os serviços de acção e solidariedade social (14,0%) também apresentavam um peso bastante significativo no conjunto das entidades da Economia Social. As actividades com menor representatividade estavam relacionadas com a produção e transformação (0,7%), com a agricultura, silvicultura e pescas (0,5%) e actividades financeiras (0,2%).

Das cerca de 55 mil unidades consideradas no âmbito da Economia Social, as Associações e outras organizações da Economia Social representavam 94,0%, sendo responsáveis por 54,0% do VAB, 64,9% do emprego remunerado e 62,7% das remunerações. As Cooperativas constituíam o segundo grupo de entidades da Economia Social com maior peso relativo, em termos do número de unidades, VAB e Remunerações. As Mutualidades foram as entidades que apresentaram o VAB gerado por ETC e a remuneração média mais elevados.

Em termos de emprego (ETC remunerado da Economia Social – 226.047) é possível observar uma hierarquização distinta das actividades relativamente ao que foi observado no número de unidades. Com efeito, 34,3% do emprego na Economia Social concentrava-se nos serviços de acção e solidariedade social. Seguiam-se as actividades de cultura, desporto e recreio (23,5%), cultos e congregações (9,7%) e ensino e investigação (9,6%).

Subdividindo o emprego (ETC remunerado) por grupos de entidades da Economia Social, observa-se que as Associações e outras organizações da Economia Social representavam 64,9% do total, as Misericórdias 14,4%, as Cooperativas 14,1%, as Fundações 4,7% e, finalmente, as Mutualidades apenas 2,0% (Conta Satélite da Economia Social; 2012: 4).

Idêntica posição relativa dos serviços de acção e solidariedade social verificou-se ao nível do VAB, representando esta actividade 41,4% do VAB da Economia Social. Outras actividades da Economia Social que também se destacaram com um VAB significativo foram os cultos e congregações (13,8%), as actividades financeiras (12,4%), o ensino e investigação (11,8%), a cultura, desporto e recreio (6,8%) e a produção e transformação (5,1%).

As Associações e outras organizações da Economia Social foram responsáveis por 54,0% do VAB da Economia Social. As Cooperativas totalizaram 17,5%, as Misericórdias 12,2%, as Fundações 8,5% e as Mutualidades 7,8% (Conta Satélite da Economia Social; 2012: 5).

O VAB gerado por ETC mais elevado registou-se nas Mutualidades e Fundações, ambas com um rácio superior ao da média nacional.

Ao nível das remunerações pagas na Economia Social, evidenciaram-se as Associações e outras organizações da Economia Social, que constituíam o grupo mais importante, com 62,7%. Seguiram-se as Cooperativas (16,6%), as Misericórdias (10,8%), as Fundações (5,4%) e as Mutualidades (4,5%). A remuneração média (por ETC remunerado) apresentou uma dispersão significativa por grupo de entidades da Economia Social. As Mutualidades constituíram o grupo da Economia Social com remuneração média mais elevada (Conta Satélite da Economia Social; 2012: 6).

Os resultados preliminares da conta de exploração da Economia Social mostram que, não obstante as especificidades deste sector, globalmente a relação entre o VAB e a Produção é semelhante à do conjunto da Economia. Efectivamente, Produção e VAB da Economia Social representavam, em 2010, 2,8% da economia nacional. No entanto, no que se refere aos outros componentes da conta de exploração, os pesos relativos são diferenciados: as remunerações representavam 4,6%; os Outros Subsídios à Produção (onde se incluem nomeadamente, subsídios para apoio à formação profissional e subvenções a actividades culturais, desportivas e artísticas) tinham um peso relativo significativamente mais elevado (21,2%); os Outros Impostos sobre Produção tinham um peso relativo diminuto (1,0%). Como seria de esperar devido á natureza das entidades que a compõem, o Excedente Bruto de

Exploração gerado na Economia Social apresentava um peso relativamente reduzido no conjunto da economia (1,2%) (Conta Satélite da Economia Social; 2012: 6).

Como referências para avaliar a importância da Economia Social, verifica-se que os pesos relativos em termos de VAB e emprego (ETC remunerado) de alguns ramos de actividade são bastante significativos. No que se refere ao primeiro indicador, o peso relativo no VAB em 2010 da Economia Social (2,8%) foi superior ao da actividade da Produção e distribuição de electricidade, gás, vapor e ar frio (2,7%), ao da Agricultura, silvicultura e pesca (2,3%), ao da Agro-indústria (2,1%), ao das Telecomunicações (2,0%), ao da Indústria Têxtil (2,0%) e ao da Madeira, pasta e papel (1,5%), sendo inferior ao ramo de actividade da Saúde (4,7%), ao dos Transportes e armazenagem (4,9%), ao da Construção (6,3%) e por fim, ao das Actividades financeiras e de seguros (6,9%). Em termos do peso relativo no emprego (ETC) remunerado total, este indicador para a Economia Social (5,5%) superou em quase um ponto percentual o correspondente ao ramo de actividades de saúde humana (4,9%), onde também estão presentes unidades do sector da Economia Social, estando em segundo lugar no que respeita ao peso relativo no emprego (ETC) remunerado total, sendo apenas inferior ao ramo de actividade da Construção (10,2%) (Conta Satélite da Economia Social; 2012: 7).

Portanto, o Terceiro Sector em Portugal apresenta uma dimensão significativa, conforme se pôde constatar a vários níveis, sendo que as IPSS contribuem de forma importante para os resultados apurados na Conta Satélite da Segurança Social, na medida em que fazem parte de um agregado que se tem vindo a expandir ao longo dos últimos anos, conforme foi demonstrado por intermédio dos quadros 6, 7 e 8. Com a actual conjuntura económica e financeira, perspectiva-se o surgimento de um elevado número de IPSS, que proporcionará um desenvolvimento da Economia Social em Portugal e um aumento do seu peso face a outros ramos de actividade, não sendo de descurar que exista a curto, médio prazo, uma subida relevante em alguns indicadores mencionados.

4.2– Os principais sistemas de financiamento das IPSS em Portugal

Em Portugal, os sistemas de financiamento das IPSS apresentam uma grande diversidade de fontes de financiamento, com a perspectiva de obterem a angariação de um elevado nível de recursos, no sentido de proporcionarem, em primeiro lugar, toda a ajuda possível aos mais necessitados, ou seja, a todos aqueles que são pobres e que vivem em exclusão social.

De acordo com um inquérito do Instituto Nacional de Estatística (INE) às IPSS em 2001 (INE, 2001), conclui-se que, a nível global, o sistema de financiamento das IPSS em Portugal, é composto maioritariamente pela rubrica de “Comparticipações e Subsídios à Exploração”, com cerca de 39,7% do total do seu financiamento anual (O Centro Distrital de Segurança Social participa em com 80,3% deste valor) e pela rubrica “Prestações de Serviços”, com 35,7% do total. Existem outras rubricas com alguma relevância na composição do sistema de financiamento das IPSS, como é o caso dos “Proveitos e Ganhos Extraordinários” (9,8%), dos “Proveitos e Ganhos Financeiros” (5,9%), das “Vendas” (5,1%)³⁰ e dos “Outros Proveitos e Ganhos Operacionais” (1,8%). Para completar a composição do sistema de financiamento das IPSS, verifica-se que existem rubricas residuais como os “Proveitos Suplementares” (1,2%), os “Trabalhos para a própria instituição, auto-consumos e outros” (0,7%) e a “Variação de produção” (0,1%).

No seu conjunto, as transferências do sector público (38,2%) - que integram a quase totalidade da percentagem apurada relativa à rubrica de “comparticipações e subsídios à exploração” no montante de 39,7% - e as contribuições dos utentes correspondentes grosso modo às prestações de serviços (a informação recolhida no inquérito não permite distinguir a parte dos bens e serviços que foram vendidos em regime livre de mercado daquela que se destinou aos utentes e que está sujeita a um regime mais controlado de fixação de preço) constituíram cerca de 3/4 das receitas das IPSS no referido ano. As rubricas correspondentes a diferentes tipos de outros proveitos – operacionais, financeiros e extraordinários – representam 17,5% do total e situam-se bem acima dos encargos homólogos (6,6%).

A título de curiosidade, no que respeita às despesas, torna-se notório o peso acentuado das verbas com pessoal. Elas representam 51,1% das despesas totais e são compostas, em cerca de 4/5, por remunerações directas e, no restante, por encargos salariais indirectos. As despesas não salariais consistem na sua maior parte em aquisição de bens e serviços (35,6%). O resto é imputado a amortizações e a diferentes tipos de perdas (operacionais, financeiras e

³⁰ Considera-se inserido na rubrica “Vendas”, produtos comercializados pelas Instituições, que foram adquiridos para revenda. A venda de rifas inscreve-se nesta rubrica.

extraordinárias). De salientar que os encargos fiscais, nestas instituições, representam apenas 0,3%.

Uma análise recente do Sector Não Lucrativo em Portugal³¹, levada a cabo por investigadores da Universidade Católica Portuguesa sob os auspícios do Projecto Comparativo do Sector Não Lucrativo da Universidade de Johns Hopkins, proporcionou o primeiro retrato empírico alguma vez desenvolvido sobre esta importante componente da sociedade portuguesa³².

Neste estudo (2005: 17-19), no capítulo n.º 2 (Principais Resultados) – são desenvolvidos no ponto nº4 (Fundos ou Receitas Dominados por Receitas Próprias)³³, as características e as origens dos fundos das organizações da sociedade civil. É enunciado que estes fundos provêm de uma variedade de origens. Por razões de conveniência, foram agrupados em três categorias: receitas próprias, que incluem pagamentos privados por bens e serviços, quotizações e rendimento de investimento; filantropia, que inclui doações individuais, doações de fundações e doações empresariais; e apoio público ou governamental, que inclui subsídios, contratos, reembolsos por serviços prestados a terceiras partes elegíveis (como *vouchers* escolares ou seguros de cuidados públicos de saúde) e pagamentos de sistemas de segurança social financiados pelo governo, que operam como quase-organizações não-governamentais. As receitas próprias são a fonte dominante de recursos das organizações da sociedade civil em Portugal, seguidas de perto pelo apoio público. A filantropia, em contraste, ocupa um distante terceiro lugar.

Cerca de metade (48%) dos fundos das organizações não lucrativas portuguesas, corresponde a receitas próprias que provêm de quotizações e vendas. No que respeita ao apoio público/governamental, os subsídios e contratos governamentais representam 40% desses fundos. Isto reflecte em grande parte a delegação do governo nas organizações da sociedade civil no fornecimento de serviços sociais, bem como o elevado apoio público às instituições

³¹O Sector Não Lucrativo Português Numa Perspectiva Comparada, 2005, uma cópia integral deste relatório, está disponível em: http://www.jhu.edu/cnp/PDF/Portugal_Nat_Rpt_Portuguese.pdf

³² O trabalho em Portugal foi coordenado por Raquel Campos Franco (Faculdade de Economia e Gestão, Universidade Católica Portuguesa – C. R. do Porto). A equipa portuguesa foi apoiada por um Conselho Consultivo constituído por Paulo Gomes e José Mata (INE), Vitor Melícias (UMP), Joaquim Azevedo (Associação Empresarial de Portugal), Francisco Crespo (Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade), Rogério Roque Amaro (ISCTE), José Escaleira (Instituto Politécnico de Viana do Castelo), Manuel Canaveira de Campos (Instituto António Sérgio do Sector Cooperativo), Alberto Melo (Universidade do Algarve), Acácio Catarino (Consultor para os Assuntos Sociais da Casa Civil do Presidente da República), Emílio Rui Vilar e Teresa Gouveia (F. Calouste Gulbenkian), António Correia de Campos (Escola Nacional de Saúde Pública), Maria Lurdes Pintasilgo (Fundação Cuidar o Futuro), Rui Machete e Charles Buchanan (Fundação Luso-Americana), Ângelo Correia (Fundação Ilídio Pinho), Nazim Ahmad e Nazir Sacoor (Fundação Aga-Khan Portugal). O projecto da Johns Hopkins é dirigido por Lester M. Salamon, e o trabalho em Portugal foi supervisionado por S. Wojciech Sokolowski.

³³ As receitas próprias, constituem a maior fonte de receita das Organizações sem Fins Lucrativos em Portugal.

privadas de educação e saúde que existem. A filantropia, conforme descrito anteriormente, representa apenas 12% do total. Este número seria ainda menor se as organizações religiosas fossem excluídas, como noutros países.

No que se refere ao padrão desses fundos em Portugal, é referido no estudo que se situa num plano intermédio entre o que se encontra nos países desenvolvidos e a média para todos os países para os quais existem dados disponíveis, sendo a percentagem de receitas próprias ligeiramente superior em Portugal em comparação com outros países desenvolvidos, mas inferior à média internacional (48% para Portugal, vs. 44% e 53% para os países desenvolvidos e para todos os outros países, respectivamente).

Ao contrário, a percentagem de apoio público é inferior em Portugal à dos países desenvolvidos, mas superior à média internacional (40% vs. 48% e 35%, respectivamente).

A percentagem de fundos de filantropia em Portugal é a mesma da média internacional (12%), mas substancialmente superior à média dos países desenvolvidos (8%).

Posto de uma forma diferente, as organizações da sociedade civil portuguesas têm maior acesso a apoio público que nos países em transição da Europa Central e de Leste, mas menor acesso que nos países desenvolvidos. Em contrapartida têm que confiar mais em receitas próprias do que os países desenvolvidos, embora menos do que os países em transição.

Na análise à estrutura de fundos, o estudo demonstra que a mesma varia segundo as áreas de actividade, e embora os dados por áreas de actividade sejam limitados, são visíveis algumas diferenças.

Em duas áreas, saúde e educação, é evidente um padrão dominante de fundos de origem estatal: 82% e 66% do total, respectivamente, são provenientes de pagamentos do sector público.

Nas restantes quatro áreas consideradas (participação cívica e defesa de causas, serviços sociais, desenvolvimento e habitação, e cultura e lazer) é visível um padrão dominante de receitas próprias que atingem 73%, 66%, 60% e 55% dos fundos, respectivamente.

Nenhuma das áreas deriva a maioria dos seus fundos da filantropia. Contudo, é acrescentado no estudo que o voluntariado muda significativamente esta análise. De facto, a estrutura dos fundos do sector não lucrativo muda substancialmente quando o valor do voluntariado é incluído e tratado como parte da filantropia, quase que duplicando o seu peso— de 12% para 21%. No entanto, mesmo com o valor de voluntariado incluído, a filantropia mantém o seu terceiro lugar entre as fontes de fundos do sector da sociedade civil em Portugal, sendo o valor português inferior à média dos países desenvolvidos (21% vs. 28%).

Em Portugal, a grande parte, senão mesmo a totalidade das organizações deste sector, tem como desafio estratégico fundamental a sua viabilidade económica e financeira (Leal; 2006)³⁴.

É notório que muitas das organizações sem Fins Lucrativos sofrem de dificuldades de financiamento por numerosas razões que, sendo conhecidas, carecem ainda de estudo e análise sistemática no contexto nacional. Algumas das problemáticas frequentemente mencionadas são:

a) A forte dependência do financiamento público, o que pode colocar em causa a própria autonomia das organizações e limita a capacidade de planeamento a médio e longo prazo, uma vez que as regras de financiamento estão sujeitas a alterações;

b) A inexistência, por parte destas organizações, da posse de bens ou propriedades passíveis de serem rentabilizadas, no sentido de contribuírem para a sustentabilidade das suas actividades centrais; mesmo quando estes recursos existem, há muitas vezes, limitações legais à sua utilização de forma rentável: Por outro lado, a ausência destes recursos limita também o acesso destas organizações a serviços financeiros comuns, como por exemplo, empréstimos por ausência de garantias bancárias;

c) A utilização reduzida e convencional que estas organizações fazem dos serviços bancários, quer por ausência de uma cultura de risco, quer por ausência de produtos e serviços orientados para as suas necessidades e características específicas (Quintão; 2006:10-11).

A nível económico-financeiro, da análise realizada às Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) destacam-se os seguintes pontos:

i) As transferências financeiras da Segurança Social e os benefícios e vantagens fiscais permitem a fixação ou regulação de preços, desvinculando-os de uma lógica de mercado, embora a tendência de estagnação das transferências, ponderada sobre o conjunto dos custos, coloque pressão sobre o nível dos custos assumidos pelas IPSS, mesmo que encapotada sob os critérios de selecção de utentes ou sob o padrão de qualificação dos serviços. Daqui pode emergir um efeito de mercadorização ou de desqualificação dos serviços (Hespanha; 2000: 166-167) ambos gravosos para a cidadania social, a primeira por remeter para lógicas de mercado, por natureza exclusivas, o usufruto de bens e serviços que não são passíveis de exclusão; a segunda por diminuir a consideração ética subjacente à actividade destas organizações. Os efeitos descritos podem desvendar o rosto dos mecanismos de compensação

³⁴ Seminário: Economia Social: contributos para repensar o papel das organizações mutualistas, Montepio Geral, 2006.

parcial da despesa pública pela despesa privada, na provisão dos bens caritativos (Barros; 1997: 20) apresentada pela análise crowding out;

ii) As receitas provenientes de quotas ou jóias de associados têm expressão residual nestas organizações e não são suficientemente compensadas por gestos altruístas hipotéticos exprimíveis em legados, doações ou serviço voluntário às instituições, cuja variação reflecte actualmente uma tendência declinante, sendo esta leitura extraída da diminuição das receitas de proveitos extraordinários. Este facto parece, neste âmbito, comprovar o impacto limitado das medidas governamentais de alento ao mecenato por via fiscal;

iii) O crescimento do peso dos custos com pessoal é superior à evolução ponderada das receitas próprias ou das transferências da Segurança Social, principalmente na rubrica de maior rigidez de remunerações certas (em parte pelo incremento nas IPSS de um número crescente de quadros técnicos superiores), tendência que, sobreposta às anteriores, redundando no agravamento dos resultados operacionais e na transição de saldos negativos para os resultados líquidos de exploração.

Prevê-se desta forma, uma possível existência de insustentabilidade a prazo para muitas instituições, risco reforçado pelas pressões económicas, demográficas e ideológicas mantidas sobre a providência estatal, que sustentam um previsível recuo de funções do Estado e consequente diminuição das respectivas transferências. Com todos estes factores interligados, justifica-se a introdução de estratégias de superação do quadro exposto, procurando soluções que impliquem uma reinvenção das fontes de financiamento, matéria incontornável nas estratégias futuras das IPSS.

Neste sentido, o primeiro grande grupo de estratégias propostas estende-se por diferentes vectores organizacionais internos e visam directamente ganhos de eficiência na administração de recursos. Assim, na minha opinião, é importante:

a) Adoptar modelos de gestão modernos e profissionais (um exemplo seria o modelo orçamental ser distribuído por centros de custo correspondentes a respostas sociais e executado por cabimentação prévia da despesa, implicando previsibilidade e aferição de necessidades);

b) Proporcionar o incremento de formação profissional e a fixação de procedimentos, permitindo a obtenção de ganhos na gestão do tempo e nas competências dos recursos humanos;

c) Proceder à integração de funções, seja por flexibilização de conteúdos funcionais dos prestadores, seja por fusão de serviços;

d) Sublinhar a importância da determinação do core business e missão da instituição, promovendo-se o outsourcing de fornecimentos e o desenvolvimento de valências/respostas sociais integradas e qualificantes a partir das valências existentes (por exemplo, a criação de unidades de cuidados continuados articulada com respostas sociais para idosos);

e) Promover a plasticidade dos horários de funcionamento dos equipamentos sociais e o fornecimento de serviços, adequando-os às necessidades dos beneficiários/utilizadores, fazendo divergir as tabelas de participações dos benefícios usufruídos;

f) Efectuar a rentabilização de património não afecto à actividade principal, promovendo valor;

g) Dinamizar as instituições, recriando mecanismos de envolvimento da comunidade, fomentando o voluntariado organizado, criando benefícios (de acesso ou de custo a serviços produzidos) que suscitem a possibilidade de captação de quotas, por exemplo. O envolvimento da comunidade pode ser ampliado pelo marketing social, ou seja, pela divulgação de uma imagem exterior de credibilidade e igualdade orientada para o utilizador/beneficiário, predispondo a imagem da IPSS em causa e favorecendo o seu posicionamento na captação de gestos altruístas (de fundamento religioso ou não) e/ou na colocação de serviços mais vastos que os tradicionais.

Este primeiro grande grupo de estratégias proporcionará certamente uma maior eficiência na utilização dos recursos, apoiados pelos sistemas de financiamento existentes.

O segundo grande grupo de estratégias propostas por mim a aplicar, incidiria directamente sobre a procura de novas soluções de financiamento face às actuais. Prevalendo a tendência de financiamento da acção social por actividades ou utentes, e reivindicando o Terceiro Sector a vontade de alargar o espectro de protecção social que cobre, em face dos problemas sociais que emergem e dos constrangimentos que a Segurança Social evidencia; a inter-penetração para o futuro de perímetros de identidade entre o Terceiro Sector e a Segurança Social é possível e mutuamente vantajosa.

Neste contexto, é fundamental apurar quais as áreas onde a Segurança Social pode descentralizar com o objectivo de ter menos despesa e ao mesmo tempo, proporcionar uma maior eficiência na prestação do serviço social em comparação com o Estado, provendo assim, em alternativa ou em complemento ao Estado, ao mercado e à instância das comunidades primárias (famílias e redes informais da vida quotidiana), respostas a novas necessidades dos cidadãos em matéria de “serviços de proximidade”, como poderá ser o caso

de serviços nas áreas da educação, dos cuidados de saúde ou na cobertura de serviços pessoais e sociais (Laville; 1998: 196)³⁵.

Nos últimos anos, a relação com o sector financeiro tem-se pautado pela contratação pontual de produtos tradicionais como, por exemplo, empréstimos para financiamento de investimentos, contas-correntes caucionadas apoiando rupturas eventuais de tesouraria, ou o benefício de sistemas de factoring, antecipando receitas da Segurança Social e do Serviço Nacional de Saúde, existindo, na generalidade dos casos, uma boa relação entre os actores institucionais (patente no tipo de garantias solicitadas na contratação, resumidas a procurações por vezes irrevogáveis ou a depósitos bancários) pautada pelos epítetos de pundonor e solidez colados à maior parte das IPSS (Gonçalves; 2006: 18)³⁶.

Todavia, é no desenvolvimento de estratégias de superação do quadro anterior, que a articulação com o sector financeiro assume particular importância. Neste âmbito, uma vertente alternativa viável advém da definição de instrumentos de financiamento dirigidos à procura, ou seja, aos beneficiários, à população alvo das respostas sociais das IPSS. Esses instrumentos podem reverter formas de:

- a) Apoio ao microcrédito para pessoas em trajectória de exclusão do mundo laboral;
- b) Implementação de esquemas de previdência de riscos biográficos familiares, como a necessidade de benefício de serviços para idosos, para crianças, ou de bancos de recursos para quem necessite, no sentido de minimizar o risco das famílias que apresentam elevadas dificuldades financeiras e de inclusão social.
- c) Desenvolvimento das micro finanças e de financiamento local;

Outra vertente, na minha opinião, descortina-se na relação directa com a gestão das IPSS, apoiando financeiramente orientações estratégicas (nomeadamente na área da saúde) seja por:

- i) Parcerias em soluções de capital de risco;
- ii) Disponibilização de serviços de assistência técnica e consultoria à gestão, designadamente na procura de fundos adequados, de doações capitalizáveis para os fins designados (eventualmente pelo ajustamento do conceito de “social networking mapping”).

³⁵ Neste contexto, podemos eventualmente relacionar esta conclusão com a polémica da “Terceira Via”. No entanto, o sentido desta reflexão é enunciada por Laville com o objectivo de garantir, pelo menos, o actual nível de prestação de serviços sociais, face à previsível redução de recursos que o Estado Providência irá ter no futuro para manter as suas coberturas sociais.

³⁶ Actualmente, devido ao elevado racionamento de crédito imposto pelas Instituições Financeiras, existem maiores dificuldades no acesso a financiamentos por falta de garantias bancárias.

iii) Mobilização dos três pilares (Estado, Mercado, Reciprocidade) da Economia Solidária, maximização de recursos:

I) Obtidos por intermédio da contratualização de serviços de interesse geral com o Estado Providência, com base no princípio da redistribuição de recursos;

II) Que resultam de actividades mercantis através da participação no mercado;

III) Que derivam da dinâmica de reciprocidade (expressa em dons ou dádivas, trabalho voluntário ou outros envolvimento informais)³⁷

Em resumo, as iniciativas incluem organizações de micro finanças, fundos comunitários, fundos de garantia mútua, bancos com objectivos éticos, sociais e ambientais, entre outras. Em alguns casos, estas iniciativas consubstanciam-se em novos produtos ou serviços no quadro de instituições já existentes, constituindo-se como instrumentos inovadores no quadro do sector financeiro convencional, noutros casos dão origem a novas organizações autónomas. Estas últimas são frequentemente organizações do Terceiro Sector ou organizações que advêm de modelos de intervenção situados entre o sector público e o sector privado.

Estas iniciativas têm tido um crescimento rápido nos últimos anos, o que confirma a sua pertinência e a sua capacidade para dar resposta a necessidades não satisfeitas. Efectivamente, têm demonstrado eficácia no desenvolvimento de soluções de criação de emprego e de emprego sustentável, capacidade de promoção de actividades económicas específicas no quadro de estratégias de desenvolvimento local e eficiência nas formas de aplicação do investimento público. A avaliação positiva destas iniciativas não deixa porém de sublinhar a importância da experimentação do desenvolvimento de programas piloto adequados a cada contexto e situação concretos, bem como a importância das práticas de aprendizagem continua.

De acordo com um trabalho do INAISE – International Association of Investment in the Social Economy de 2001³⁸, é possível considerar os seguintes serviços de apoio financeiro, a ter em conta neste sector:

³⁷ Fonte: Dicionário Internacional da Outra Economia (2009) – p. 166. Os autores seguem de perto a análise dos princípios económicos de Karl Polanyi

³⁸ Fonte: New Economics Foundation, Evers & Jung, Fondazione Choros and INAISE, (2001), Finance for local development: new solutions for public-private action, <http://www.inaise.org>

- Empréstimos às empresas: empréstimos públicos e programas de subsídios, sistemas públicos de refinanciamento e de garantia, banca tradicional, empréstimos empresariais através de intermediários especializados (pequenos empréstimos empresariais, microcrédito) e investimentos equitativos para pequenas e micro empresas;
- Finanças especializadas: empréstimos à Economia Social e Solidária, financiamento à habitação, financiamento pessoal e sistemas complementares de trocas de bens e serviços;
- Serviços financeiros integrados: cooperativas de empréstimos e crédito, fundos e bancos para o desenvolvimento local ou comunitário e fundos de capital de risco regionais.

No seguimento do exposto anteriormente, o universo de experiências estudado pela INAISE em 1997³⁹, caracteriza-se pelos seguintes aspectos:

- Os serviços financeiros disponibilizados são acompanhados por serviços de apoio e acompanhamento especializados e abrangem, não apenas o domínio financeiro, mas também, domínio técnicos das áreas de intervenção dos projectos e das organizações;
- Os objectivos destes instrumentos passam predominantemente pela criação de emprego, pelo desenvolvimento local, pelas áreas do ambiente ou da cultura, e por assumirem como público-alvo grupos desfavorecidos e organizações da economia social;
- Os empréstimos são o tipo de financiamento maioritariamente desenvolvido, embora também se tenham identificados capitais de risco e sistemas de garantia bancária;
- São instrumentos híbridos ao responderem simultaneamente aos défices da economia de mercado e das respostas sociais em geral;
- No seu conjunto, estes instrumentos constituem um fenómeno emergente; apesar da sua pequena escala, o seu grande número é assinalável e corresponde a uma lógica de contágio; surgem em diversos países e locais, com semelhanças entre si e por processos de replicação;

³⁹ INAISE, 1997, Financial Instruments of the Social Economy in Europe and their impact on job creation, Brussels, Paris, London, <http://inaise.org>

- Regra geral, são instrumentos ou organizações de pequena escala o que pode estar relacionado com a natureza local ou regional das iniciativas, com a natureza das suas finalidades e também, em grande medida, com o facto de serem ainda muito jovens;

Actualmente, existem exemplos concretos de instrumentos de financiamento em vários países para o Terceiro Sector: o banco do tempo, a banca ética em Itália e vários sistemas mútuos de garantia. Outros passos podem ser dados no sentido de agilizar e de aumentar a capacidade dos sistemas de financiamento das instituições do terceiro sector e das IPSS em particular, no nosso país. Várias ideias podem ser implementadas, nem todas são aqui apresentadas, como nota final, deixo aqui algumas para uma possível reflexão futura e para desenvolver de forma significativa os sistemas de financiamento das IPSS em Portugal:

- Os modelos de intervenção e aplicação do microcrédito podem ser implementados não apenas ao nível dos indivíduos mas também ao nível das micro e pequenas organizações do terceiro sector;

- As organizações ligadas ao sector financeiro podem ter um papel mobilizador e pioneiro na reflexão e experimentação deste tipo de iniciativas no contexto nacional;

- O princípio mutualista da entre-ajuda permanece um princípio extremamente válido não apenas ao nível dos indivíduos mas também das organizações – é com base neste princípio que algumas organizações e instrumentos financeiros inovadores têm vindo a ser criados;

- A criação de sistemas de apoio especializado, financiamento e garantias bancárias para o Terceiro Sector, podem ser actividades sustentáveis e representam uma aposta na promoção de benefícios sociais, ambientais e culturais;

- As organizações do Terceiro Sector podem e devem ser consideradas pelas instituições financeiras já instituídas (tanto no sector público, como no privado lucrativo e no terceiro sector), como um público-alvo específico para o desenho de novos produtos e serviços financeiros.

4.3– Enquadramento Legal para o Financiamento e a Cooperação entre o Estado Providência e as IPSS

Os acordos visam formalizar a cooperação do Estado, através dos Centros Distritais de Segurança Social, com as IPSS, identificando os apoios a prestar pelo Estado e o contributo das IPSS para a prossecução dos objectivos da Segurança Social.

A cooperação entre o Estado e as Instituições Particulares de Solidariedade Social traduz-se no estabelecimento de protocolos assinados entre ambas as partes que, na actualidade, podem revestir uma de três modalidades: acordos de cooperação típicos, acordos de cooperação atípicos e acordos de gestão (ISS; 2008:11).⁴⁰

Poderão ainda existir, outros tipos de apoio financeiros às IPSS. Estes revestem outras características como são, designadamente, as seguintes:

- i) Apoio à construção, recuperação e remodelação dos equipamentos sociais, no âmbito do PIDDAC;
- ii) Atribuição de subsídios eventuais; Incentivo ao emprego no âmbito do Mercado Social de Emprego; Apoio às micro empresas (Luís; 1997: 1-12).

O contexto português caracteriza-se pelo facto de a maior parte das respostas sociais serem desenvolvidas por IPSS ou equiparadas. Este facto pode ser comprovado pelo peso financeiro desta área em termos do Orçamento de Estado. As despesas do Estado com a manutenção e o funcionamento regular dos serviços e equipamentos sociais administrados pelas IPSS e Instituições equiparadas representaram em 2006 cerca de 92% do orçamento disponível para a acção social (ISS; 2008: 12).

O modelo de Cooperação actualmente em vigor assenta numa série de premissas, em que as Instituições complementam as responsabilidades do Estado na protecção social dos cidadãos, nomeadamente:

1) As Instituições desempenham um papel importante no preenchimento das debilidades do Estado na protecção social, através da criação e gestão de uma rede de serviços sociais básicos;

2) O Estado, por opção estratégica, decidiu “privatizar” a criação de uma rede nacional de acesso às respostas sociais, através das Instituições;

⁴⁰ Manual de Apoio Técnico aos Acordos de Cooperação – Departamento de Desenvolvimento Social – Unidade de Respostas Sociais, ISS, 2008.

3) As Instituições, pela sua natureza, têm uma maior proximidade à comunidade, o que permite garantir uma maior disponibilidade e rapidez de resposta, nomeadamente nas situações de emergência;

4) As Instituições podem implementar uma gestão racional de recursos

As normas que regulam a cooperação com as Instituições Particulares de Solidariedade Social foram aprovadas pelo Despacho Normativo n.º 75/92 publicado no Diário da República 1-B, de 20 de Maio (ISS; 2008:13)⁴¹. Este Despacho Normativo, surge após a negociação das condições e regras da cooperação entre a Segurança Social e as IPSS, que ganhou visibilidade pública a partir do início da década de 90, adquirindo o estatuto de debate político protagonizado pela União das Instituições Particulares de Solidariedade Social (UIPSS). Foram então redefinidas as regras e conteúdo da cooperação, conforme iniciativa da UIPSS e em resposta aos problemas e reivindicações que apresentaram (Hespanha; 2000: 165).

Na Norma II do referido Despacho Normativo, é exposta a finalidade da cooperação entre as IPSS e os CDSS, consistindo na concessão de prestações sociais e baseando-se no reconhecimento e valorização, por parte de Estado, do contributo das instituições para a realização dos fins da acção social, enquanto expressão organizada da sociedade civil. Refere-se nesta norma, que a cooperação é concretizada através da celebração de acordos nas seguintes formas:

- Acordos de cooperação;
- Acordos de gestão (ISS; 2008:19).

Os objectivos dos acordos de cooperação (Norma III do DN n.º 75/92) visam a prossecução de acções, por parte das instituições, que visem o apoio a crianças, jovens, deficientes, idosos e à família, bem como a prevenção e a reparação de situações de carência, de disfunção e marginalização social e o desenvolvimento das comunidades e a integração e promoção social, para além de promoverem o apoio e o estímulo às iniciativas das instituições que, sem fins lucrativos e numa base de voluntariado social, contribuam para a realização dos fins da acção social.

As instituições com acordos de cooperação com os Centros Distritais de Segurança Social têm que cumprir um conjunto de regras, nomeadamente: garantir o bom funcionamento dos equipamentos ou serviços, com respeito pelos requisitos técnicos e com os estatutos da instituição; a admissão de utentes deve ter critérios definidos nos estatutos e regulamentos e

⁴¹ Manual de Apoio Técnico aos Acordos de Cooperação – Departamento de Desenvolvimento Social – Unidade de Respostas Sociais, ISS, 2008.

dar prioridade a pessoas e grupos social economicamente desfavorecidos; aplicar as normas de participação dos utentes ou famílias, segundo os critérios das instituições; garantir condições de bem-estar dos utentes através de serviços eficientes e adequados às necessidades existentes; garantir a existência dos recursos humanos adequados ao bom funcionamento dos equipamentos e serviços; fornecer atempadamente aos Centros Distritais de Segurança Social dados para avaliação qualitativa e quantitativa das actividades desenvolvidas, bem como, a documentação relativa a actos ou decisões que necessitam de homologação e registo; cumprir as cláusulas do acordo e obrigações regulamentadas na legislação aplicável às instituições, respeitando as recomendações técnicas e facilitando as acções de fiscalização; sempre que possível, articular os programas de acção com outros serviços ou instituições da mesma área geográfica e com os Centros Regionais de Segurança Social (Romão; 2002: 1-30).

A celebração destes acordos depende: do registo das instituições ou do licenciamento dos estabelecimentos do âmbito da segurança social; da verificação das necessidades concretas da comunidade; da existência de instalações dimensionadas e equipadas convenientemente para o funcionamento das actividades a que se proponham.

Os acordos devem ser precedidos de estudo sócio-económico-financeiro elaborado pelos Centros Distritais de Segurança Social, tendo por base os programas de acção apresentados pelas instituições, tendo em atenção os seguintes aspectos: identificação das modalidades de resposta das instituições e avaliação do seu nível de funcionamento sócio-comunitário; avaliação da capacidade económico-financeira das instituições, tendo em conta as suas receitas próprias, as receitas das participações dos utentes e os apoios financeiros concedidos por outras entidades.

Os acordos de cooperação podem ter duas formas:

- Típicos - são acordos que se enquadram nos modelo-tipo de respostas sociais, isto é, nas valências tipo existentes, por exemplo, Centro de Actividades Ocupacionais (CAO), Centro de Actividades Sócio Educativas (CASE), Jardim de Infância e Lar de Idosos.
- Atípicos - quando os objectivos que a instituição pretende prosseguir não se enquadram nas valências-tipo existentes, isto é, consistem em respostas sociais (inovadoras) a situações não previstas. Por regra são indicados para situações muito específicas, como é o caso da deficiência ou dos acamados. O financiamento destes acordos é mais flexível, mas exige um maior comprometimento por parte da Segurança Social, visto que da sua execução depende a renovação do acordo. Por vezes, as instituições aproveitam este tipo de acordos para obter um maior

financiamento por parte dos Centros Distritais de Segurança Social, bastando para tal modificar o conteúdo de uma valência-tipo para que se diferencie dela (Coutinho;1999: 4.28-4.29).

Os objectivos dos acordos de gestão (Norma IV do DN n.º 75/92), estabelecem que, através deles, se confia às instituições a gestão de instalações, serviços e estabelecimentos que devem manter-se afectos ao exercício das actividades, no âmbito da acção social, quando daí resultem benefícios para o atendimento dos utentes, interesse para a comunidade e um melhor aproveitamento dos recursos disponíveis. De salientar que os acordos de gestão só podem ser celebrados com as instituições em cujos objectivos estatutários se enquadrem as actividades desenvolvidas ou a desenvolver nas instalações e estabelecimentos que sejam objecto desta figura.

Relativamente aos aspectos financeiros da cooperação, estes estão expressos na Norma XXII do DN n.º 75/92, estipulando-se que as participações financeiras, pelo desenvolvimento das actividades das instituições, são recebidas por intermédio dos Centros Distritais de Segurança Social, mensalmente, se outra periodicidade não for convencionada, destinando-se a subsidiar as despesas correntes de funcionamento dos equipamentos ou serviços. Os quantitativos das participações financeiras da Segurança Social são fixados anualmente por protocolo a celebrar para o efeito com as uniões representativas das instituições ou por despacho ministerial, depois de ouvidas as uniões. Qualquer alteração da participação financeira da Segurança Social deve constar dos anexos aos acordos e estes devem ser remetidos pelos Centros Distritais à Direcção Geral da Acção Social no mês seguinte ao da respectiva alteração. Os Centros Distritais devem também, em regra, proceder anualmente aos necessários ajustamentos da participação financeira decorrentes da variação anormal de frequência do número de utentes, da alteração da situação económico-financeira da instituição e da qualidade dos serviços prestados.

A duração dos acordos de cooperação vigoram pelo período de um ano, automática e sucessivamente renovável por igual período, salvo denúncia, por escrito, devidamente fundamentada, com a antecedência mínima de 90 dias, enquanto os acordos de gestão, vigoram pelo período mínimo de três anos, automática e sucessivamente renovável por igual período, salvo denúncia por escrito, com a antecedência mínima de 180 dias (Norma XXIV do DN n.º 75/92).

Existe também apoio financeiro às uniões ou federações representativas das instituições particulares de solidariedade social que promovam ou desenvolvam actividades

de interesse comum às instituições suas filiadas, podendo receber da Segurança Social uma comparticipação financeira até 70% do total das despesas previstas nos seus orçamentos, tendo em vista a realização dos seus programas ou planos de actividade anuais, devidamente aprovados em assembleia-geral (Norma XXX do DN n.º 75/92).

Para o efeito da determinação da comparticipação financeira referida pela Norma XXX, as instituições devem apresentar na Direcção Geral de Acção Social o respectivo programa ou plano de acção e orçamento, bem como a acta da assembleia-geral que os aprovou. Igualmente deve ser apresentado na Direcção Geral da Acção Social, o relatório e contas relativo ao exercício da actividade desenvolvida no ano anterior (DGAS; 2008).

A concessão do apoio financeiro nos termos da Norma XXX, depende de despacho do ministro da tutela, quando o apoio é concedido, cabendo as uniões ou federações financiar as respectivas delegações, secretariados ou dependências regionais.

Relativamente ao apoio financeiro a instituições de âmbito nacional, ele pode ser concedido, desde que as instituições desenvolvam acções de interesse comum a diversos estabelecimentos ou delegações regionais cuja actividade não se traduza em prestações directas aos utentes, podendo assim receber um apoio financeiro nos termos e condições constantes da Norma XXX (Norma XXXI do DN n.º 75/92).

De salientar ainda, no que se refere à Norma XXXI, que as instituições particulares que possuam estabelecimentos em mais de um distrito só são obrigadas a apresentar as contas no Centro Distrital da Segurança Social da respectiva sede. Excepcionalmente, os Centros Distritais de Segurança Social podem ser autorizados pelo membro do Governo que detenha a respectiva tutela a celebrar acordos com outras entidades ou organismos que desenvolvam actividades de acção social no âmbito da segurança social sem finalidade lucrativa, desde que se verifiquem as seguintes condições:

- a) Constatação de necessidades reais da comunidade em matéria de acção social, por inexistência ou insuficiência de serviços e equipamentos sociais das instituições de segurança social ou das entidades referidas na Norma I do DN n.º 75/92;
- b) Garantia de que os serviços e equipamentos sociais podem contribuir para a satisfação de necessidades colectivas, com a respectiva utilização aberta à comunidade (Norma XXXIV do DN n.º 75/92).

Em anexo aos acordos, são identificadas as valências (respostas sociais) ou serviços considerados, a lotação do estabelecimento, o número de utentes abrangidos pelo acordo, os recursos humanos existentes e a comparticipação financeira da Segurança Social por

utente/mês ou global. Embora se tenha feito referência a uma comparticipação global a conceder às IPSS, a mesma é desagregada e diferente em função do tipo de resposta social que exercem, arrumadas pelas seguintes rubricas: Infância e juventude; Família e comunidade; Invalidez e reabilitação e Velhice.

Conforme exposto na Norma XXII do DN n.º 75/92, os quantitativos das comparticipações financeiras da Segurança Social são fixados anualmente por protocolo a celebrar para o efeito com as uniões representativas das instituições ou por despacho ministerial, neste contexto, a Portaria n.º 881/2007 de 08 de Agosto vem estabelecer o aumento das comparticipações financeiras das respostas em equipamentos sociais, através do princípio definido no n.º 3 da clausula 1.ª do Protocolo de Cooperação de 2006, subscrito pelo Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, pela Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade, pela União das Misericórdias e pela União das Mutualidades.

Quadro 13- Comparticipações Financeiras da Segurança Social às IPSS, por Utente/Mês (em euros)

Respostas Sociais	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Creche	207,83	228,07	233,77	239,85	239,85	240,81	242,97	245,16
Creche Familiar	160,45	171,10	175,38	179,94	179,94	180,66	182,28	183,92
ATL com almoço	66,84	73,36	75,19	77,14	77,14	77,45	78,14	78,84
ATL sem Almoço	53,61	58,83	60,30	61,87	61,87	62,12	62,67	63,23
Lar de Crianças e Jovens	406,49	446,07	457,22	469,11	469,11	470,99	475,21	-
Lar de Apoio	578,82	635,08	650,96	667,88	667,88	670,55	676,56	682,65
Centro de Actividades Ocupacionais	409,00	448,83	460,05	472,01	472,01	473,90	478,15	482,45
Lar Residencial	806,66	885,22	907,35	930,94	930,94	934,66	943,04	951,53
Lar de Idosos	300,98	330,25	338,51	347,31	347,31	348,70	351,83	355,00
Centro de Dia	88,87	97,52	99,96	102,56	102,56	102,97	103,89	104,83
Centro de Convívio	43,22	47,44	48,63	49,89	49,89	50,09	50,54	50,99
Apoio Domiciliário	204,63	224,56	230,17	236,15	236,15	237,09	239,22	241,37

Fonte: Protocolos de Cooperação entre o Estado e as IPSS (2006-2013).

Desta forma no artigo 4.º da citada Portaria é efectuada a actualização da comparticipação financeira dos acordos de cooperação que carecem de homologação. O valor da comparticipação financeira respeitante aos acordos de cooperação a que se refere o presente artigo é actualizado em 3,1 % após o decurso de um ano de vigência do acordo de cooperação, da sua renovação ou da revisão da respectiva comparticipação financeira. De igual modo, no artigo 5.º, é atribuído o apoio financeiro às instituições sendo a actualização do apoio financeiro a atribuir às instituições a que se referem as normas XXX e XXXI do

Despacho Normativo n.º 75/92, de 23 de Abril de 3,1 % face ao montante atribuído em 2006. Nos casos em que a comparticipação atribuída em 2006 tiver sido superior a 70 % do executado, a aplicação da percentagem prevista recairá sobre 70 % do executado. Há ainda nesta Portaria situações especiais de comparticipação financeira estabelecidas por intermédio do anexo I e II.

Verificou-se que, apesar das actuais dificuldades financeiras das IPSS e da maior parte dos utentes que as frequentam, mantiveram-se inalterados os valores das comparticipações financeiras da Segurança Social em 2010, praticando-se os montantes acordados para 2009, sem prejuízo de novos mecanismos e iniciativas previstos no presente Protocolo, tendo como justificação, a grave situação económica e financeira do País e a dificuldade que existe para o restabelecimento do equilíbrio das contas públicas (www.cnis.pt).

Relativamente a novas iniciativas que estão definidas no Protocolo de Cooperação de 2010, são de destacar as seguintes: i) Revisão do modelo de comparticipação em lares de idosos, mantendo o equilíbrio e reforçando o acesso dos mais carenciados a estes equipamentos, num quadro de viabilidade das instituições; ii) Consagração de uma reserva de vagas, em acordos de cooperação celebrados de novos equipamentos, com vista à colocação de idosos com menores recursos e indicados pelos serviços competentes da Segurança Social; iii) Publicação de despacho conjunto dos Ministérios do Trabalho e da Solidariedade Social e da Saúde para garantir a admissão prioritária de utentes provenientes de lares de idosos com acordo de cooperação até ao máximo de 10% da capacidade das unidades de internamento de longa duração e manutenção da rede nacional de cuidados continuados integrados.

Com o objectivo de melhorar a gestão dos equipamentos sociais de gestão directa acorda-se ainda a transferência gradual da gestão dos estabelecimentos integrados, nomeadamente das IPSS, Misericórdias e Mutualidades; reforça-se o princípio da flexibilidade e a simplificação de algumas exigências que não prejudiquem a qualidade das respostas sociais, nomeadamente na de creche, assumindo-se o compromisso de rever o respectivo normativo no prazo de 30 dias após a assinatura do presente protocolo. Na resposta social lar de idosos, acorda-se a revisão dos requisitos legais em vigor, tendo em vista, designadamente, a harmonização das condições previstas para as estruturas residenciais de maior dimensão, em particular no que respeita à percentagem de quartos individuais. Nos equipamentos sociais com acordos de cooperação que sofram obras de requalificação e que legalmente não necessitem de licença camarária, acorda-se a não exigência da celebração de novos acordos mas tão só a sua actualização quanto à sua capacidade. E por último, a criação

no prazo de nove meses, no âmbito da estratégia nacional para a energia 2020 (N2020) e no quadro da legislação da micro e da mini geração, de um plafond específico de potência reservado a projectos apresentados por IPSS.

Recentemente, na minha opinião, por critérios economicistas, foi publicada em 31 de Agosto a Portaria n.º 262/2011, que prevê no art.º n.º7, a possibilidade de se colocarem em creches mais crianças por sala. Neste contexto, perspectiva-se que exista no futuro em outras respostas sociais, a criação de novos rácios de utentes por sala ou por técnico, que devem merecer reflexão, no intuito de tentar impedir exageros que possam conduzir a uma pior prestação de serviços, por parte das instituições.

No protocolo de cooperação de 2011/2012, a principal novidade é a implementação do Programa de Emergência Social (PES) que vem reforçar, na sua lógica de intervenção, a parceria com as entidades da Economia Social, fortalecendo as redes de proximidade, com base num modelo de Rede Nacional de Solidariedade (RENASO) de que as entidades representativas das instituições fazem parte integrante, concorrendo de forma inegável para solucionar as situações de emergência social.

No âmbito do PES, destacam-se dois conjuntos de medidas, um directamente relacionado com os equipamentos sociais, quer ao nível do funcionamento, quer ao nível da inovação; outro que visa essencialmente o apoio às instituições, nomeadamente às que se encontram em graves dificuldades financeiras.

Destacam-se do primeiro conjunto: a flexibilização e maximização das capacidades instaladas, nomeadamente em creches, lares de idosos, lares de infância e juventude e algumas respostas sociais no âmbito da deficiência; a inovação e alargamento dos serviços de apoio domiciliário, sem prejuízo da manutenção do equilíbrio na despesa; incentivo aos centros de noite, permitindo aos idosos a manutenção da sua residência e do seu quotidiano diurno autónomo, mas precavendo e apoiando a sua segurança no período nocturno; a instalação de uma rede solidária de cantinas sociais, através do reforço da capacidade e utilização desta resposta, alargando os serviços e número de pessoas que podem beneficiar da satisfação das suas necessidades alimentares.

Destacam-se do segundo conjunto, medidas dirigidas às instituições em dificuldades financeiras, como a manutenção da aplicação do direito à restituição da totalidade do IVA suportado pelas IPSS para as operações que se encontravam em curso em 31 de Dezembro de 2010 e às que decorriam no âmbito de programas, medidas e projectos, objecto de co-financiamento público com suporte no QREN, no PIDDAC, ou nas receitas provenientes dos

jogos sociais, já contratualizadas ou com decisão de aprovação da candidatura (Orçamento de 2011); o reforço da vertente do Fundo de Socorro Social, destinado a prestar apoio às Instituições Particulares de Solidariedade Social ou equiparadas, constituindo um verdadeiro fundo de emergência social e a negociação da abertura de uma linha de crédito para que as instituições possam transformar algumas dívidas de curto prazo em dívidas de longo prazo, salvaguardando a capacidade financeira das instituições sociais, nomeadamente as que têm candidaturas a programas como o PARES e POPH.

No que respeita ao último protocolo de cooperação (2013-2014), as grandes novidades estão relacionadas com o lançamento imediato de linhas de intervenção estruturantes: Plano CASA – modelo de organização e funcionamento do sistema de acolhimento institucional em cumprimento do disposto no Despacho n.º 9016/2012, de 26 de Junho de 2012 (Plano SERE +), para além do reforço das comparticipações financeiras, que tem vindo a ser uma realidade desde 2011. Por isso, atendendo à natureza da resposta social “Lar de Crianças”, o seu funcionamento é garantido pelo Orçamento da Segurança Social (OSS), cumulativamente com as soluções no âmbito do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN), sendo as comparticipações financeiras atribuídas de acordo com o regulamento das referidas linhas de intervenção, não se prevendo o pagamento de prestações familiares.

Verificou-se também a intenção de introduzir um conjunto de iniciativas no âmbito das políticas públicas activas de emprego, nomeadamente, as do Passaporte Emprego Economia Social do Impulso Jovem, as do Estimulo 2012 e ainda as do âmbito da formação com suporte em fundos estruturais do QREN.

Em conclusão, no nosso país, ocorre um sistema de bem-estar onde o protagonismo das IPSS parece resultar de uma relação original entre Estado Providência e a Sociedade Civil. O Estado, responsável pela política social, tende a diminuir a sua participação na produção directa de serviços e actividades de cariz social e a confiá-los preferencialmente ao Terceiro Sector, mediante um regime de contratualização.

Desta forma, para o futuro, será necessário rever e incrementar novas formas de cooperação entre o Estado Providência e as IPSS em relação a aspectos sociais e financeiros. A situação actual deve-se sobretudo à crise do modelo de gestão que atinge o sector público e que se traduz no aumento da disfunção social, ou seja, em níveis elevados de ineficácia e ineficiência (Rêgo; 2003: 2-3).

A nova geração de políticas sociais do Estado procura dar resposta às necessidades sociais provocadas pelo crescimento acelerado da imigração, pela insuficiente cobertura da rede de cuidados de saúde, pela multiplicação das situações de pobreza e exclusão social e

pela reestruturação do mercado de trabalho. Tem sido sobretudo implementada pela via da parceria com as IPSS, perspectivando-se uma tendência crescente nessa lógica.

Neste contexto, a cooperação entre o Estado Providência e o Terceiro Sector faz ressaltar dois aspectos:

- 1) O Estado Providência tem encontrado no sector organizado da sociedade civil uma parceria indispensável para a viabilização social, económica e financeira da sua política social e, por essa via, vai aumentar a cooperação visando tornar a actual parceria mais forte e mais eficaz e eficiente, para contrariar as novas necessidades sociais que emergem todos os dias⁴².
- 2) As IPSS, apesar do aumento da cooperação com o Estado Providência, apresentam, devido a terem uma estrutura flexível, conhecedora das realidades locais e próximas das populações e tendo a perspectiva de disporem de competências para negociarem com o Estado central e local, a possibilidade de terem uma maior independência na procura de um novo paradigma de acção social em Portugal, prevendo-se a possibilidade de o Estado Providência descentralizar e delegar algumas áreas da sua política social para as IPSS e para as restantes instituições, projectando-se uma sociedade providência mais forte e actuante para a obtenção de melhores resultados a nível social.

Deste modo, a tendência parece ser a instauração de um sistema de pluralismo de providência, no qual a sociedade civil partilhe mais responsabilidades no domínio da protecção social, passando-lhe o Estado algumas das responsabilidades que tradicionalmente lhe estavam reservadas (ISS; 2008:11). Neste contexto, têm sido equacionadas novas formas de relacionamento entre o Estado e os restantes parceiros sociais, que, segundo o estudo do Instituto da Segurança Social, poderão concretizar-se por:

- a) Apostar num modelo alternativo de financiamento das respostas sociais, equacionando-se a comparticipação directa às famílias, conforme preconizado na Lei de Bases da Segurança Social;
- b) Transferência para a gestão do poder local das respostas sociais que a Segurança Social gere directamente;

⁴² Vide Subcapítulo 2.4., onde se enuncia que a parceria entre o Estado Providência e a Sociedade Civil, constitui a base da renovação da social-democracia de carácter comunitarista. De referir que, face ao crescente alheamento do Estado Providência na cobertura de funções sociais, autores como Boaventura Sousa Santos, questionam e criticam de forma acentuada as políticas implementadas pela “Terceira Via”.

c) Outras formas de cooperação, com base em experiências de outros países (ISS; 2008:12).

Qualquer que seja (m) o (s) cenário (s) a implementar no futuro, devido a hipotéticos factores (políticos, económicos, sociais, entre outros), na área da cooperação entre o Estado Providência e as IPSS, considera-se fundamental que o Estado Providência não se demita das suas competências actuais e que continue a desenvolver esforços no sentido de aumentar o apoio às IPSS, não promovendo neste caso, a perspectiva de uma descentralização e de uma desregulação exageradas por parte do Estado Providência, que proporcionem ainda maiores dificuldades às IPSS nas suas tarefas de ocorrerem permanentemente a situações de pobreza e exclusão social.

A possibilidade de o Estado Providência descentralizar e delegar algumas áreas da sua política social para as IPSS e para outras instituições, não é pacífica. Existem actualmente visões opostas, na medida em que existem personalidades que são frontalmente contra esta hipótese, outras são a favor e ainda existem aqueles que admitem estudar quais as funções sociais que poderão ser objecto de transição para a competência das IPSS⁴³.

Tendo em conta que se perspectiva que o Estado Providência venha a ter menores recursos para implementar a sua acção social, fazendo com que tenha uma menor eficiência para minimizar os fenómenos ligados à Pobreza e à Exclusão Social, poderá considerar-se viável o estudo de quais as funções sociais que eventualmente terão condições para passar a ser coordenadas e aplicadas pelas IPSS no “terreno”, sempre na condição de que tenham um impacto superior ao que tinham anteriormente por intermédio da supervisão do Estado Providência.

Na minha opinião, o processo para a implementação da descentralização e delegação de coberturas sociais do Estado Providência para as IPSS, deve ser moroso e muito acompanhado pela generalidade dos Stakeholders, na medida em que as decisões que eventualmente possam vir a ser tomadas são extremamente críticas e colocarão em causa o funcionamento da Segurança Social no futuro.

Por isso, devem ser objecto de reflexão profunda, aconselhando-se a constituição de um grupo para acompanhar o processo de aplicação, no sentido de o avaliar. No caso de se verificar a impossibilidade da descentralização e delegação de qualquer função social, devido a esta apresentar um grau de satisfação inferior ao que tinha quando esta sob a tutela do

⁴³ A problemática da “Terceira Via” está relacionada com a descentralização e delegação de funções sociais do Estado Providência para as IPSS, confirme foi demonstrado no Subcapítulo 2.4..

Estado Providência, o processo de transição da função social para as IPSS deverá ser anulado, mantendo-se a anterior situação. Ou seja, a transição de funções sociais para as IPSS seria sempre reversível, no caso de o grupo que avalia a implementação da função social, demonstrar que não é exequível a passagem da função social para as IPSS, tendo em conta que o Estado Providência garantia uma maior eficácia no anterior sistema que desenvolvia em interacção com as IPSS.

4.4– Sistema de Acção Social e os aspectos financeiros da relação com as IPSS

A acção social é um sistema que tem como objectivos fundamentais, como se viu, a prevenção e reparação de situações de carência e desigualdade sócio-económica, de dependência, de disfunção, exclusão ou vulnerabilidade sociais, bem como a integração e promoção comunitárias das pessoas e o desenvolvimento das respectivas capacidades; destinando-se também a assegurar a especial protecção aos grupos mais vulneráveis, nomeadamente crianças, jovens, pessoas com deficiência e idosos, bem como a outras pessoas em situação de carência económica ou social, disfunção ou marginalização social.

A protecção da acção social realiza-se através da concessão de:

- a) Prestações pecuniárias, de carácter eventual e em condições de excepcionalidade;
- b) Prestações em espécie;
- c) Acesso à rede nacional de serviços e equipamentos sociais;
- d) Apoio a programas de combate à pobreza, disfunção, marginalização e exclusão sociais (<http://www.seg-social.pt/>).

Ao abrigo da Lei n.º 4/2007, de 16 de Fevereiro, que aprovou as bases gerais do sistema de segurança social, a acção social passou a constituir-se como um sistema desenvolvido pelo Estado, pelas autarquias e por instituições privadas sem fins lucrativos, de acordo com as prioridades e os programas definidos pelo Estado e em consonância com os princípios e linhas de orientação definidos nos números seguintes do artigo n.º 31 – Desenvolvimento da Acção Social - da Lei n.º 4/2007, de 16 de Fevereiro, podendo o apoio ser desenvolvido através de subvenções, programas de cooperação e protocolos com IPSS, ou ainda por financiamento directo a famílias beneficiárias.

Relativamente à despesa do Sistema de Acção Social, esta desagrega-se em: Acordos de Cooperação, Estabelecimentos Integrados, Subsídios a IPSS, Outras Prestações Sociais, Programas e Projectos e Transferências (Educação, CPL⁴⁴, outras), Despesas de Administração imputadas e PIDDAC⁴⁵.

Por vezes, poderá existir a possibilidade de se efectuar uma transferência para o Sistema Previdencial – Repartição quando tal for convencionado e desde que o saldo do Sistema de Acção Social seja positivo. A despesa do Sistema de Acção Social também pode

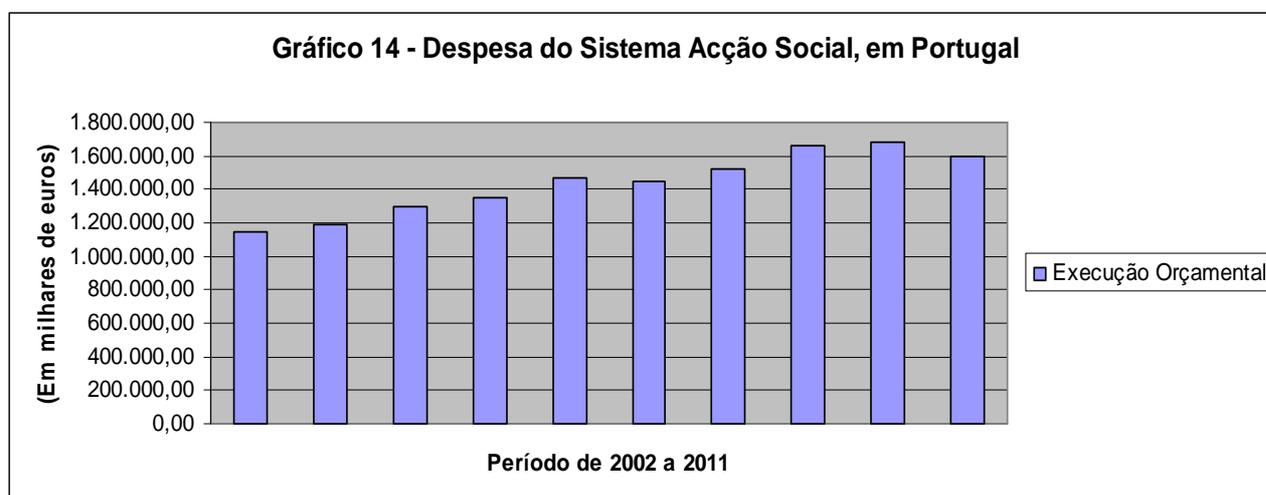
⁴⁴ Casa Pia de Lisboa (CPL).

⁴⁵ Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC).

ser desagregada por áreas: Infância e Juventude, Família e Comunidade, Invalidez e Reabilitação e Terceira Idade (Conta da Segurança Social; 2006: 361).

A Conta da Segurança Social de 2011 apresentou no Sistema de Acção Social uma execução orçamental de despesa no montante de 1.600.086,50 milhares de euros. O valor da execução orçamental provisória para o exercício de 2012 é de 1.612.356,55 milhares de euros, enquanto a previsão de execução orçamental para o ano de 2013 é de 1.704.756,54 milhares de euros (IGFSS;2013).

Em 2013, a previsão de execução estima que haja um aumento da execução orçamental no sistema de acção social face à CSS/2011 de 6,54% e de 5,73% em relação à execução provisória de 2012.



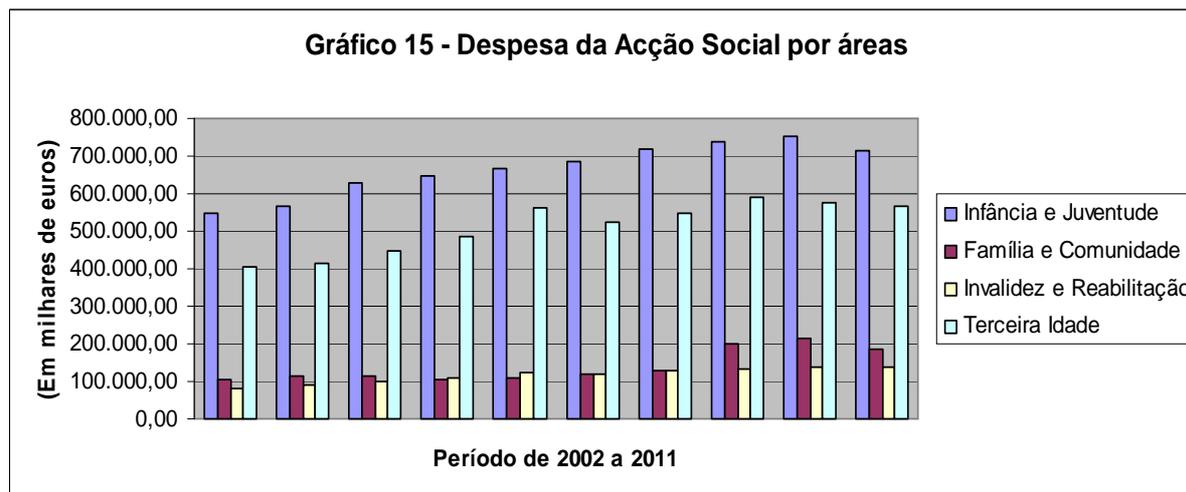
Fonte: Conta da Segurança Social de 2011.

Nota: Os valores apurados, não incluem as despesas de administração imputadas, o PIDDAC e a transferência interna para o Sistema Previdencial-Repatrição.

É de destacar que nos primeiros anos da década de 90, e até 2002, a taxa de crescimento nominal da despesa do Sistema de Acção Social cresceu sempre a dois dígitos, sendo que, em termos reais, situou-se sempre acima dos 5%. A partir dessa data verificou-se um abrandamento do ritmo de crescimento, que, em termos médios reais, atingiu os 0,8% no quinquénio 2011/2007.

Relativamente a 2010, as despesas efectuadas no âmbito do Sistema de Acção Social foram inferiores em 5%, sendo a redução ainda mais acentuada em relação a 2009 (-8,4%).

Se se analisar as despesas e transferências correntes de acção social, ventiladas pelas áreas de intervenção tradicionais, os valores da execução orçamental estão discriminados no gráfico seguinte.



Fonte: Conta da Segurança Social de 2011.

Nota: Os valores apurados, não incluem as despesas de administração imputadas, o PIDDAC e a transferência interna para o Sistema Previdencial-Repatrição.

Conforme citado anteriormente, conclui-se que as despesas com Acção Social têm evidenciado um crescimento desde o exercício de 2002 até ao exercício de 2006. Contudo, as despesas e transferências correntes efectuadas no âmbito do Sistema de Acção Social (sem despesas de administração), assumiram, em 2007, pela primeira vez desde 1990, uma redução face a 2006 (-0,9%), atingindo um valor global de 1,5 mil milhões de euro em 2007 (Conta da Segurança Social; 2007:367). Posteriormente, subiram sempre até 2010, chegando a atingir um valor de 1,7 mil milhões de euro, descendo de seguida em 2011, cerca de 5% (Conta da Segurança Social; 2011:395).

A área mais representativa é a da infância e juventude com 44,5% do total da despesa de Acção Social no exercício de 2011, registando um decréscimo de 5,4% em relação ao ano de 2010, uma redução que se revelou como a segunda maior de todas as áreas de acção social. A maior redução pertenceu à área da família e comunidade com cerca de 14,6% (Conta da Segurança Social; 2011: 395).

No que respeita aos anos de 2012 e 2013, a área da infância e juventude continuará a ser a mais representativa. Prevê-se, na execução provisória de 2012, que a infância e juventude atinjam cerca de 44,0% do total da despesa de Acção Social e que a previsão de execução orçamental para o ano de 2013 nesta área seja de 44,9% do total da despesa de Acção Social.

Para o período de 2002 a 2009, a área da infância e juventude cresceu cerca de 34,1%, a invalidez e reabilitação cresceu 88,0% para o mesmo período, a terceira idade 63,6% e a

família e comunidade 45,6%⁴⁶, tendo vindo a decrescer a partir de 2010, conforme se pode verificar pela consulta à Conta da Segurança Social (2011).

A forte taxa de crescimento que se registou na área da família e comunidade no biénio 2008/2009 (55,7%), é justificada pela verba destinada ao alargamento da rede de equipamentos sociais no âmbito do programa PARES.

Verifica-se ainda que, nesta área, tem-se registado, desde 2007, a maior variação positiva da despesa, apesar de ter existido uma redução da despesa no biénio 2010/2011 (-14,6%).

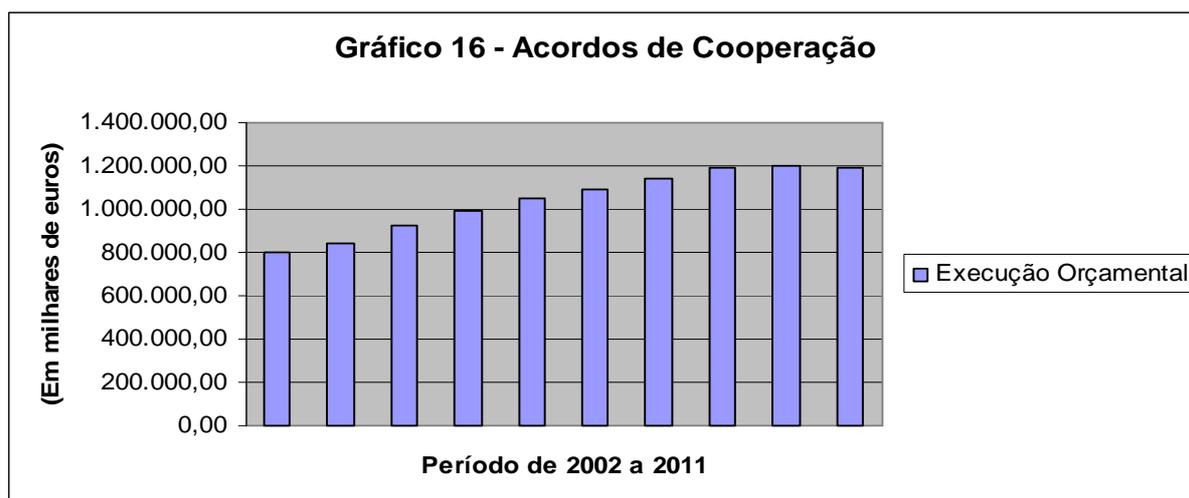
Conforme se mostrou no subcapítulo 4.3., a cooperação tem sido uma das formas privilegiadas do exercício da acção social, devido ao reconhecimento e valorização por parte do Estado do papel desempenhado pelas Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS), enquanto expressão organizada da sociedade civil, no desenvolvimento de actividades de apoio as crianças, jovens, portadores de deficiência, idosos e famílias.

A cooperação é o compromisso contratualizado entre o Estado e as IPSS que procura promover o princípio da subsidiariedade, no exercício da acção social, pela prioridade concedida à intervenção das entidades com maior relação de proximidade com os cidadãos, fomentando, simultaneamente, a constituição de parcerias e estimulando o voluntariado, tendo em vista a participação e responsabilização dos indivíduos, das famílias e comunidades na prossecução do seu bem-estar social (CSS/2006: 363).

Refira-se ainda que a cooperação visa, através da expansão e qualificação da rede de equipamentos e serviços sociais, oferecer respostas adequadas às necessidades sentidas pelos diversos grupos da população – pessoas, famílias e comunidades – pelo que, para um melhor enquadramento e delimitação das diferentes respostas sociais, de acordo com as populações-alvo apoiadas, as mesmas têm sido agrupadas nas diferentes áreas de intervenção – infância e juventude, família e comunidade, invalidez e reabilitação e terceira idade (CSS/2011; 397).

Em 2007, é possível verificar que a despesa paga com acordos de cooperação no montante de 1.094.113,60 milhares de euros, face ao período homologado de 2006, evidencia um crescimento de 4,5%, superior em 5,4 p.p. ao crescimento negativo das despesas correntes de acção social, situado em menos 0,9%. Este facto, acusa um aumento significativo do peso relativo da cooperação em 3,9 p.p., passando de 71,6% em 2006 para 75,4% em 2007 (CSS/2007; 370).

⁴⁶ Pelo facto de as taxas de inflação terem sido relativamente baixas nos últimos anos, a análise das taxas de crescimento da composição de todo o Sistema de Acção Social está a ser efectuada em termos nominais, seguindo-se a linha de conduta apresentada na Conta da Segurança Social de 2011.



Fonte: Conta da Segurança Social de 2011.

Nota: Os valores apurados, não incluem as despesas de administração imputadas, o PIDDAC e a transferência interna para o Sistema Previdencial-Repartição.

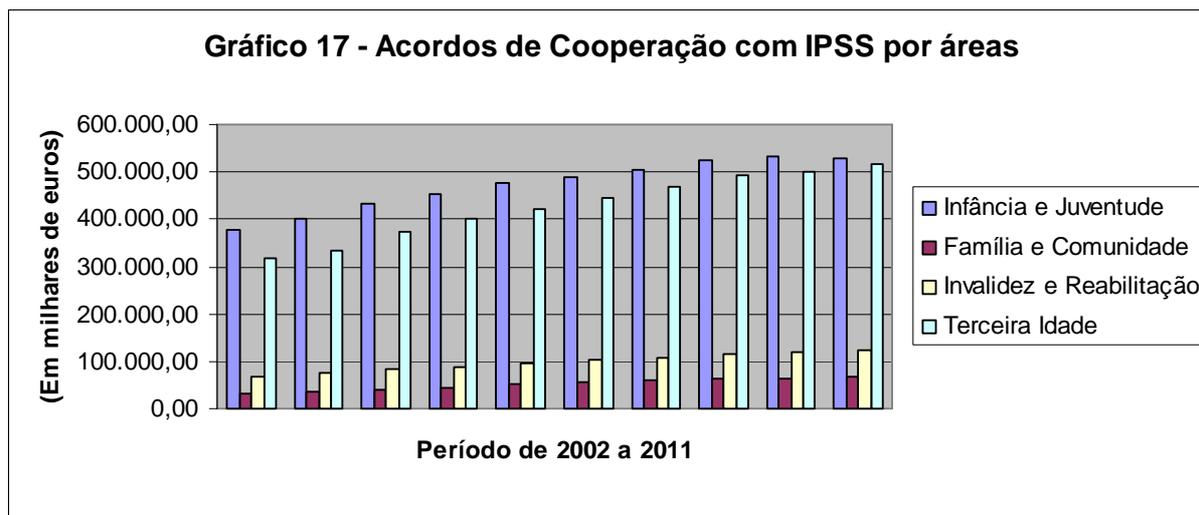
De 2008 a 2011, os acordos de cooperação continuam a ter a maior preponderância na percentagem de peso relativo do total da despesa com o Sistema de Acção Social, com 74,9%, 71,6%, 71,1% e 74,7%, respectivamente.

Ou seja, os acordos de cooperação com IPSS representam mais de 70% da despesa global com acção social, assumindo em 2011, uma expressão relativa superior (mais 3,6 pontos percentuais) apesar de a despesa ter sido menor que em 2010, devido principalmente à redução do peso relativo da despesa com transferências, com Estabelecimentos Integrados e com outras prestações sociais.

A despesa em 2011 foi de 1.195.533,2 milhares de euros, o que proporcionou uma diminuição de 0,2% face a 2010, enquanto a execução em 2010 registou um valor de 1.189.478,4 milhares de euros, com um crescimento de 4,2% em relação ao ano anterior⁴⁷ (CSS/2011; 394-395).

Como foi demonstrado no subcapítulo anterior, a cooperação estabelece-se através da celebração de acordos, que garantem a comparticipação financeira do Estado, subsidiando as despesas de funcionamento das IPSS e por essa via os utentes, pela utilização dos serviços e equipamentos sociais na prossecução de respostas sociais.

⁴⁷ A execução provisória e a previsão da despesa, respectivamente para 2012 e 2013, indicam que os valores continuam a manter-se sensivelmente na mesma percentagem, em termos nominais. No entanto, com a redução de despesa que se estima para os próximos anos, tendo em conta o Orçamento de Estado de 2013 e a implementação das medidas de austeridade, conjectura-se que a despesa com acordos de cooperação não tenderá a aumentar e provavelmente descera se efectuarmos a análise a preços constantes.



Fonte: Conta da Segurança Social de 2011.

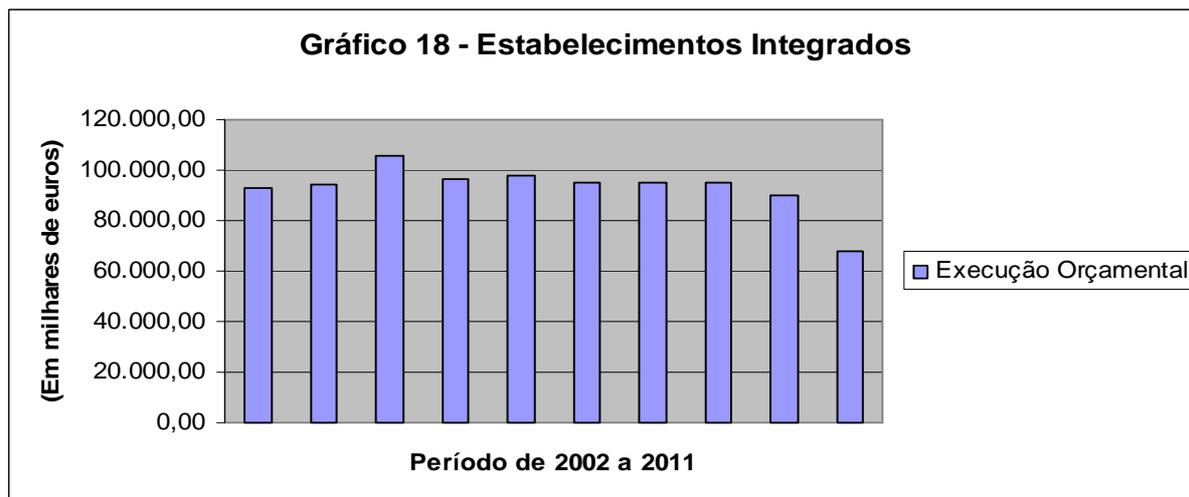
Nota: Os valores apurados, não incluem as despesas de administração imputadas, o PIDDAC e a transferência interna para o Sistema Previdencial-Repartição.

Verifica-se pela análise do gráfico 17, que os acordos de cooperação incidem sobretudo sobre a área da Infância e Juventude e sobre a área da Terceira Idade com aproximadamente 42,8% e 41,9% para 2011, 43,7% e 41,3% para 2010 e 43,9% e 41,2% para 2009, respectivamente.

Os valores da conta da Segurança Social para 2011 foram de 528.884,2 milhares de euros para a Infância e Juventude, de 66.086,9 milhares de euros para Família e Comunidade, de 122.064,9 milhares de euros para Invalidez e Reabilitação e de 517.370,1 milhares de euros para a Terceira Idade. No cômputo geral, a execução provisória de 2012 mostra que a despesa com acordos de cooperação subirá 0,2% e que a previsão orçamental da despesa para 2013, será maior em 0,7% em comparação com 2012.

Desde 2002 até 2009, a execução orçamental aumentou à volta de 49,4% (Conta da Segurança Social; 2009: 498-499), verificando-se que ano após ano, o papel das IPSS tem sido incrementado e valorizado no desenvolvimento da Acção Social em Portugal. No entanto, a partir de 2009, a despesa subiu apenas 1,8% até ao ano seguinte e 1,5% entre 2010/2011.

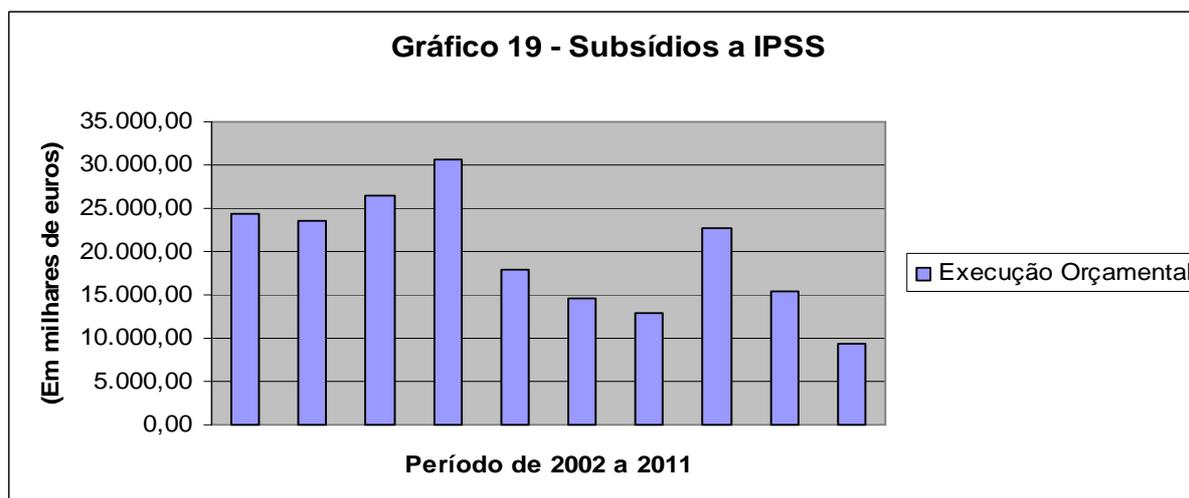
Os estabelecimentos integrados são unidades funcionais que prosseguem modalidades de acção social integrada visando o apoio directo as populações, integrando a rede nacional de serviços e equipamentos sociais. Constituem assim um instrumento do exercício da acção social da responsabilidade directa das Instituições de Segurança Social, podendo outras Instituições beneficiarem destes apoios, para além das IPSS.



Fonte: Conta da Segurança Social de 2011.

Nota: Os valores apurados, não incluem as despesas de administração imputadas, o PIDDAC e a transferência interna para o Sistema Previdencial-Repartição.

As despesas com o “funcionamento dos estabelecimentos integrados” atingiram 68.192,1 milhares de euros em 2011, isto é 4,3% da despesa e decresceram 24,2% face a 2010, evidenciando, um decréscimo nominal de 28,3% no quinquénio 2007/2011 (CSS/2011: 394), em consequência da transição da gestão dos estabelecimentos integrados do Centro Distrital de Lisboa para a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa.

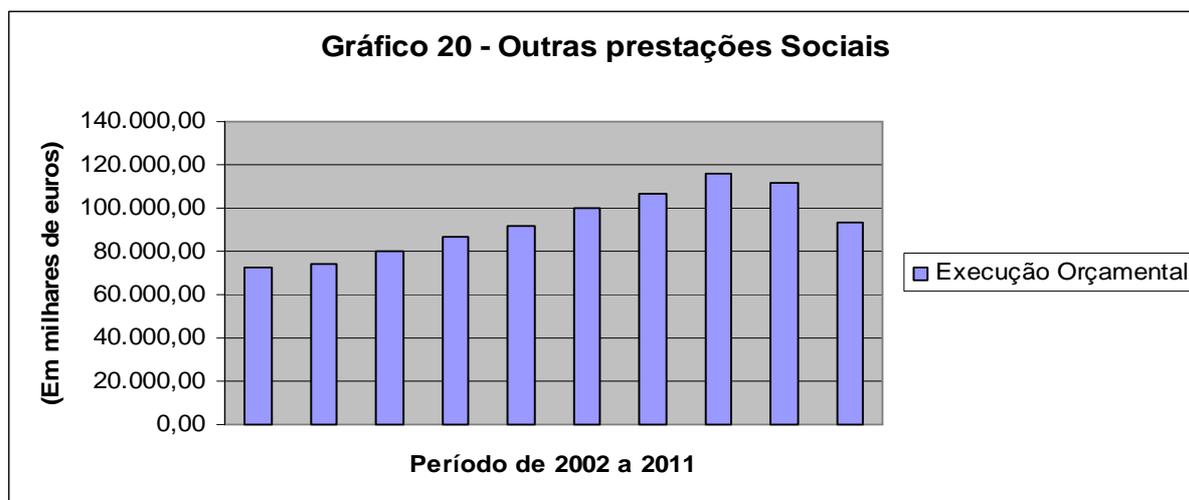


Fonte: Conta da Segurança Social de 2011.

Nota: Os valores apurados, não incluem as despesas de administração imputadas, o PIDDAC e a transferência interna para o Sistema Previdencial-Repartição.

Relativamente à despesa total com subsídios a IPSS, diminuiu em 2010 de 15.453,7 milhares de euros para 9.296,0 milhares de euros, o que implica um decréscimo de cerca de 39,8%. Para 2012 e 2013, a execução provisória e a previsão orçamental, indicam que os valores serão inferiores a 2011.

Na desagregação da despesa com subsídios a IPSS por áreas de intervenção, no período em análise, constata-se que todas as áreas de intervenção registaram decréscimos. Neste período, verifica-se que as áreas quando estão a decrescer nos subsídios a IPSS, crescem nas outras fontes de financiamento, por exemplo, nos acordos de cooperação. Por isso, o peso relativo dos acordos de cooperação no total da despesa do Sistema de Acção Social passou de 71,1% em 2010, para 74,7% em 2011, enquanto o peso relativo dos subsídios a IPSS, passou de 0,9% para 0,6%, nos referidos anos. Assim, pode-se concluir que o facto de uma área estar a decrescer numa fonte de financiamento, não quer dizer que esteja a decrescer no total da despesa do Sistema de Acção Social. Neste caso, a atractividade da fonte de financiamento ou a oferta que apresenta, é fundamental para o aumento ou a redução da sua execução orçamental.



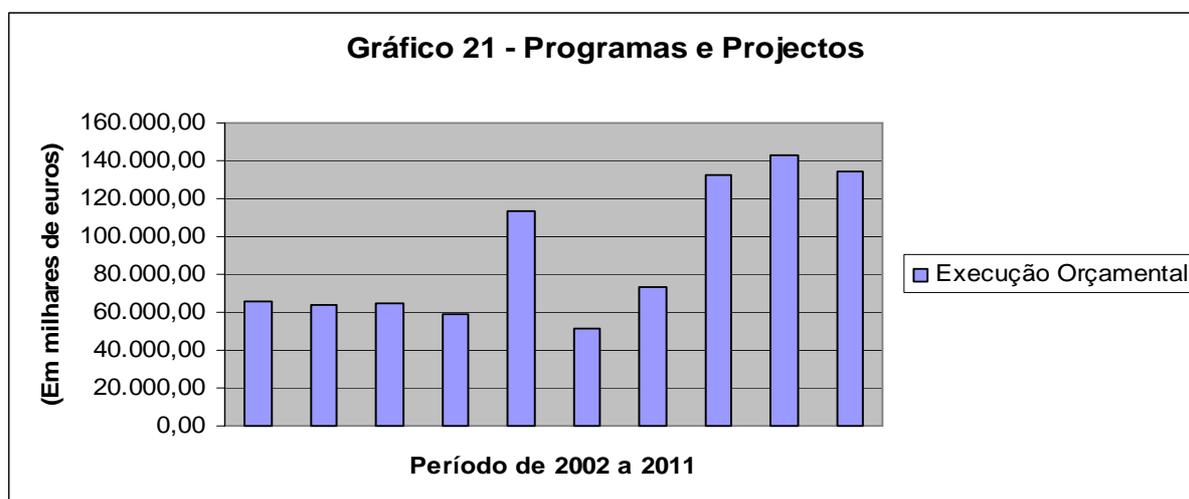
Fonte: Conta da Segurança Social de 2011.

Nota: Os valores apurados, não incluem as despesas de administração imputadas, o PIDDAC e a transferência interna para o Sistema Previdencial-Repatrição.

Relativamente às outras prestações sociais (Instituições sem fins lucrativos -Actividades de amas, Instituições sem fins lucrativos – ATL, Instituições sem fins lucrativos – Toxicodependentes, Instituições sem fins lucrativos – Desalojados, entre muitas outras) - que podem ser concedidas a Instituições que não sejam IPSS -, a despesa de execução orçamental em 2011 foi de 93.431,5 milhares de euros, a execução provisória em 2012 é de 86.795,3 milhares de euros e a tendência para 2013 é continuar a descer, prevendo-se 84.441,65

milhares de euros, o que proporcionará um decréscimo de cerca de 9,6% em relação ao ano de 2011 (IGFSS; 2013).

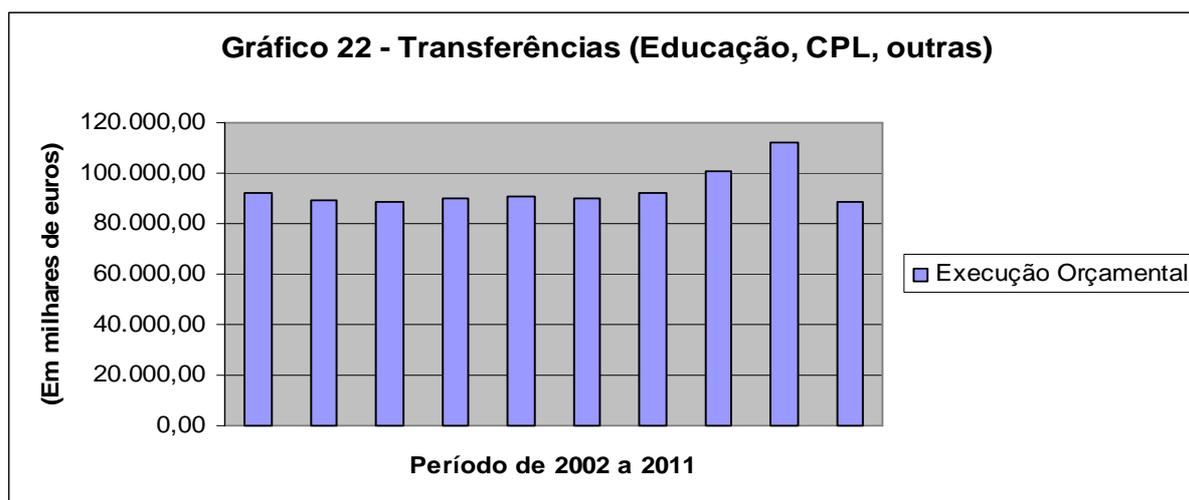
Os programas e projectos são outras formas de incentivo do Estado a outras entidades para o fomento de iniciativas que visam responder, pontualmente, às necessidades sociais que não adquirem estatuto de permanência ou cujo recrudescimento determina respostas imediatas e mais amplas, para as quais o Estado não pode ou não deseja proporcionar directamente (Barros; 1997: 248-249). Com efeito, os programas PAFAC - Programa de Apoio à Família e à Criança, PAIPS - Programa de Apoio à Iniciativa Privada Social, Programa Ser Criança, PAII - Programa de Apoio Integrado a Idosos, entre muitos outros, visam predominantemente responder a problemas sociais conjunturais ou, que ainda que estruturais, exijam uma resposta directa, imediata e mais eficaz. Os programas são, normalmente, destinados à iniciativa dos particulares, embora, nalguns casos, tenha sido permitida a intervenção do Estado através da Administração Indirecta, ou seja, os promotores das iniciativas dos programas, são maioritariamente, as IPSS, mas também as Autarquias, Institutos Públicos e ainda grupos de pessoas associadas para o efeito (Luís; 1997: 20-21). Os programas, a par com a cooperação, constituem os instrumentos fundamentais no apoio, mesmo financeiro, ao exercício da Acção Social.



Fonte: Conta da Segurança Social de 2011.

Nota: Os valores apurados, não incluem as despesas de administração imputadas, o PIDDAC e a transferência interna para o Sistema Previdencial-Repatrição.

As despesas com “programas e projectos” atingiram 133.861,7 milhares de euros em 2011, decrescendo cerca de 6,2% face a 2010. Como consequência, a sua expressão relativa em relação ao total da despesa do Sistema de Acção Social, diminuiu de 8,5% em 2010 para 8,4% em 2011 (Conta da Segurança Social; 2011:394).



Fonte: Conta da Segurança Social de 2011.

Nota: Os valores apurados, não incluem as despesas de administração imputadas, o PIDDAC e a transferência interna para o Sistema Previdencial-Repatrição.

As transferências do Sistema de Acção Social para outras entidades, têm sido constantes ao longo do período de 2002 a 2011. O valor apurado na CSS/2002 foi de 92.255,5 milhares de euros, enquanto na CSS/2011 foi de 88.676,5 milhares de euros, o que implica que se verificou uma redução da despesa entre 2002 e 2011 de 9,2%. Para 2012 e 2013, é possível que os valores sejam inferiores, mas também não serão muito, podendo até serem bastante semelhantes.

Por fim, para completar os grupos principais da execução da despesa do Sistema de Acção Social, resta referir que em 2011, registaram-se nas despesas correntes de acção social, despesas com formação no valor de 11.095,6 milhares de euros, representando 0,7% do total das despesas correntes de acção social e que este grupo de despesa foi dirigido não só às IPSS, mas a todas as Instituições que tenham obtido o necessário enquadramento para se candidatarem a estes apoios. Para 2012 e 2013 é possível que essas despesas sejam mantidas em idêntico grau de valor⁴⁸.

⁴⁸ Por ser residual e devido a só ter tido execução orçamental a partir de 2006, o “peso” deste grupo não é significativo quando efectuamos a análise da despesa do Sistema de Acção Social. No entanto, para completar os grupos de despesa, é conveniente fazer referência às despesas com formação.

Conclusão

Em síntese, a acção social corresponde a uma moderna concepção de apoio social que não se confunde com a feição caritativa/assistencialista das técnicas anteriormente utilizadas ao abrigo do conceito de assistência social.

Esta feição de apoio social corresponde à nova forma de ver os problemas sociais e é também, ela própria, a adequação aos modernos problemas sociais. O individualismo, o fenómeno urbano, a família de reduzido número de membros e mesmo monoparental, o envelhecimento da população e a terciarização da economia, tornam mais vulneráveis as pessoas e mesmo as comunidades, engendrando novos problemas associados à pobreza e, especialmente, à exclusão social, diferentes dos tradicionais. Perante a diminuição da solidariedade natural e espontânea gerada no meio social (Revista Crítica de Ciências Sociais n.º 42; 1995: 1-50), surge a intervenção do Estado na defesa do valor fundamental que constitui a coesão social. Com efeito, à alteração dos modelos económicos, devem corresponder, em contrapartida, políticas sociais que intervenham junto das pessoas e populações de forma a evitar eventuais efeitos perversos das trajectórias das restantes políticas.

Neste contexto, a acção social é legitimada pelas necessidades da população face à diminuição das tradicionais solidariedades informais (Revista Sociedade e Trabalho n.º 19/20; 2003: 96-97). Embora constituindo uma obrigação do Estado, já que os objectivos desta acção possuem uma natureza pública, ela é exercida em grande parte (e tradicionalmente) pela sociedade civil organizada, através das IPSS, embora em regime de contratualização com o Estado. Prevê – se que acção social poderá no futuro ser exercida de uma forma ainda mais predominante pela sociedade civil organizada, não sendo de estranhar que, nos próximos anos, a execução orçamental da despesa possa aumentar, sendo canalizadas um maior número de verbas para as IPSS, com o objectivo de os recursos serem utilizados de forma mais acertada e de acordo com os fins propostos pela política de acção social em Portugal⁴⁹.

Verifica-se, portanto, que a ideia de redistribuição protagonizada pelo Estado Providência que surge ligada ao intervencionismo estatal que a história consagrou a partir do século XX (Cabral; 2001: 15), originou um crescimento das despesas públicas e dos impostos, na proporção crescente do rendimento nacional.

⁴⁹ No entanto, tudo dependerá da evolução da conjuntura económica e financeira de Portugal. No Orçamento de Estado para 2013, estão previstos “cortes” significativos na despesa pública, que poderão afectar a curto prazo a política de Acção Social.

Neste âmbito, a natureza redistributiva do Estado Providência é concretizada a vários níveis (Musgrave; 1985: 44-48). A nível dos regimes contributivos, a realidade demonstrou que, em muitos países, por força do método da repartição, do contrato instituído entre as diversas gerações, gerou-se uma verdadeira solidariedade dos trabalhadores perante aqueles que já se encontravam impossibilitados de trabalhar, sendo a redistribuição intergeracional uma concretização inevitável da natureza redistributiva do Estado Providência (Rawls; 1993: 229-233).

Quanto à redistribuição intrageracional, as evidências não são tão claras. Neste caso, o Estado Providência basta-se a si mesmo, assegurando o essencial da protecção a todos os cidadãos do país. No entanto, nos países de influência bismarckiana (o caso da França e da Alemanha), o impacto redistributivo intrageracional do regime contributivo é menos evidente, ainda assim, a Segurança Social não deixa de tentar cumprir o objectivo da solidariedade, papel que cabe, fundamentalmente, ao regime não contributivo. O financiamento é depois assegurado pelos impostos, implicando a participação solidária de todos os contribuintes (Atkinson; 1995: 41-44).

Nesta base, a universalidade do sistema resulta do facto de todos os cidadãos verem consagrado um direito à protecção contra a ocorrência dos mais diversos riscos sociais e um direito à satisfação das suas necessidades básicas (Franco; 1991: 192-195).

A selectividade decorre da atenção específica e direccionada para certos grupos sociais, com vista à eliminação ou prevenção da pobreza e da exclusão social. Este desiderato é prosseguido, não apenas pelos regimes não contributivos da Segurança Social, mas também pela assistência social e em particular, pela acção social (Neves; 1996: 674).

Devido aos actuais indicadores quanto à evolução do produto e do emprego (a nível nacional e europeu), o objectivo redistributivo do Estado Providência deverá ser mantido e até reforçado, não aconselhando o momento actual a substituição de esquemas públicos por esquemas privados de natureza obrigatória.

No entanto, tudo poderá ser em causa, o programa de assistência económica e financeira implementado devido a Portugal ter acumulado desequilíbrios macroeconómicos e debilidades estruturais durante mais de uma década, condiciona a manutenção do Estado Providência tal como o conhecemos. Isto porque, as medidas de austeridade prevêm a redução da despesa da Segurança Social, com a justificação de Portugal ter tido ao longo dos últimos anos, um crescimento económico anémico, uma baixa produtividade, uma trajectória insustentável nas finanças públicas e um nível elevado de endividamento externo (Programa de Assistência Económica e Financeira; 2011: 1-17). Apesar de tudo, não será normal se face

ao aumento de situações de Pobreza e Exclusão Social se possa reduzir a acção do Estado Providência, pelo que, aguarda-se com bastante expectativa o impacto na redução da despesa pública e sobretudo, a selecção dos “cortes” de despesa na protecção social.

Ao contrário do que afirmam os neoliberais, não parece que face às dificuldades que a generalidade das pessoas sente, haja a possibilidade de um renascimento do Estado mínimo. É desejável sim, um Estado Providência diferente e melhor, recusando a “mercantilização” das incertezas das pessoas, sobretudo numa época marcada pela instabilidade laboral e pela insegurança económica. A Economia pode ser eficiente, mas deve fundamentalmente, estar ao serviço das pessoas, contribuindo para o seu bem-estar, valorizando-as em múltiplos níveis.

Actualmente, no nosso país, existe défice de providência estatal pelo facto do Estado ser compensado por uma providência socialmente produzida, pelo que, temos um Estado Providência fraco que coexiste com uma Sociedade Providência forte. Neste contexto, verifica-se que a acção das IPSS tem sido fundamental, sendo necessário que o Estado Providência aumente ainda mais os apoios que tem concedido, no âmbito da cooperação que estabelece na generalidade das áreas de acção social.

Deste modo, apesar de a tendência da despesa do Estado ter vindo aumentar nos últimos anos, é imperioso que o Estado Providência seja um parceiro efectivo, numa lógica de contratualização intensa e profícua para o real cumprimento dos protocolos de cooperação que assina com as IPSS. Por exemplo, as equipas de inspecção enviadas pela Segurança Social devem ser conhecedoras da realidade social, não tendo lógica que a Segurança Social seja sobretudo fiscalizadora em detrimento de um papel de parceria.

Outro exemplo é a necessidade de o Estado repensar o financiamento dos Acordos de Cooperação, dado que os actuais valores se encontram desajustados, sendo muitas vezes insuficientes face ao crescente número de novas situações de pobreza e exclusão social. É de salientar que as responsabilidades das IPSS com novas situações de pobreza e exclusão social têm aumentado. No entanto, as participações sociais do Estado Providência não acompanham esta evolução, temendo-se que as IPSS sejam pressionadas a serem mais selectivas na prestação de serviços. É fundamental que haja uma maior sensibilidade de todas as partes, só assim se aumentará a eficiência da despesa pública, só assim se poderá chegar à conclusão que as IPSS, e toda a Economia Social e Solidária, necessitam de um maior apoio, não somente a nível financeiro, mas também em outras vertentes, como a formação, o apoio técnico, o acompanhamento regular de acções de carácter social, numa perspectiva de projectar uma crescente solidariedade com os mais necessitados, com todos os que atravessam

dificuldades e que carecem de uma maior atenção face aos tempos difíceis que estamos a viver.

Tendo em conta a crise económica e financeira e a implementação das medidas de austeridade, coloca-se o desafio de se poder manter o nível de financiamento público às IPSS, de forma a garantir uma protecção social mínima, em particular sobre as franjas mais afectadas da população. Presentemente, não é exequível pensar que possa existir uma redução dos apoios financeiros estatais, na medida em que se perspectiva um aumento significativo de Pobreza e Exclusão Social para os próximos anos, conforme referido anteriormente. Neste contexto, em sentido contrário, o sentimento comum é o de que o financiamento público deve ser aumentado, caso não seja, surgirá uma sobrecarga extraordinária para as Organizações sem Fins Lucrativos, dificultando a sua viabilidade económica e financeira, ameaçando o nível de prestação dos seus serviços sociais aos mais carenciados, ou, em alternativa, não possibilitando que possam ocorrer a todos os problemas sociais. Face ao exposto, conforme se salientará, o empreendedorismo social deverá ser cada vez mais implementado, gerando novas estratégias, no sentido de que os desafios sociais sejam vencidos.

Capítulo 5 – Estudos de Caso

Introdução

No Capítulo 5 – Estudos de Caso, realizaram-se dois estudos de caso sobre Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS), no sentido de investigar o sistema de financiamento das IPSS em Portugal e de apurar a forma e as principais dificuldades que ambas sentem no relacionamento com o Estado Providência.

Para o efeito, no Subcapítulo 5.1 – Aspectos Metodológicos, são definidas as perguntas de partida, os objectivos, as hipóteses de investigação, a metodologia de investigação e as técnicas a aplicar às IPSS, no intuito de implementar e desenvolver os estudos de caso.

No Subcapítulo 5.2 – Caracterização das Instituições Particulares de Solidariedade Social, efectua-se, no ponto 5.2.1., a identificação das IPSS (Fundação AFID e Centro Social e Paroquial do Campo Grande) que foram objecto de estudos de caso, a sua missão, e os objectivos de cada uma destas instituições.

De seguida, no ponto 5.2.2., coloca-se em evidência os dados físicos (n.º de utentes, n.º de colaboradores, n.º de voluntários, entre outros dados), a forma como estão a ser geridos estes recursos, a sua evolução, as perspectivas que existem sobre a sua participação no seu ambiente interno, para além de outras abordagens sobre o que pretendem cada uma num futuro próximo.

Posteriormente, no ponto 5.2.3., são divulgados os dados financeiros de cada uma das instituições, ou seja, o tipo de acordo de cada uma com o Estado, a estrutura do seu sistema de financiamento, o grau de dependência face ao Estado Providência, entre outros aspectos de natureza económica e financeira. Neste contexto, efectua-se a análise do sistema de financiamento das duas IPSS que foram objecto de estudo de caso, retirando-se conclusões sobre a actividade operacional, sobre as fontes de financiamento, sobre o grau de viabilidade financeira e ainda sobre a relação institucional com o Estado Providência. Deste modo procura-se, no subcapítulo 5.2., desenvolver as respostas de forma a satisfazer os pressupostos mencionados no Subcapítulo 5.1 – Aspectos Metodológicos.

Depois, no Subcapítulo 5.3 – Conclusões, procura-se reafirmar e consolidar os aspectos essenciais dos sistemas de financiamento das IPSS e o relacionamento que estabelecem com o Estado Providência, ou seja, as obrigações que ambos têm que respeitar e cumprir após o início de um acordo de cooperação. Por fim, faz-se referência às restantes

fontes de financiamento das IPSS, dando-se especial ênfase à tendência crescente de as IPSS gerarem receitas próprias, começando desta forma a acautelar a possibilidade de, no futuro, o Estado Providência manifestar dificuldades acrescidas para a manutenção do nível de participações financeiras que actualmente proporciona às IPSS em Portugal.

5.1– Aspectos Metodológicos

Tendo em conta que uma “investigação é, por definição, algo que se procura, é um caminhar para um melhor conhecimento (...)” (Quivy; 1998:31), a “pergunta de partida servirá de primeiro fio condutor” (Quivy, 1998:44) a todo o processo de investigação.

A pergunta de partida é o primeiro meio para se pôr em prática uma das dimensões essenciais deste processo científico – a ruptura com os preconceitos e as noções prévias. Para isso, é necessário que corresponda a critérios de clareza, exequibilidade e pertinência de modo a que destaque “(...) os processos sociais, económicos, políticos ou culturais que permitem compreender melhor os fenómenos e os acontecimentos observáveis e interpretá-los mais acertadamente” (Quivy; 1998:43).

Face a isto, e tendo presente a lógica da investigação, relembramos as seguintes perguntas de partida:

- 1) Quais os sistemas de financiamento das IPSS?
- 2) Qual a relação das IPSS com o Estado Providência em Portugal?

Em complemento às perguntas de partida, é necessário estabelecer objectivos, sendo fundamental especificá-los, na medida em que explicitam quase sempre uma meta a alcançar, neste caso os objectivos relacionam-se ou estão incluídos na pergunta de partida

Neste âmbito, os objectivos ajudam a clarificar o problema dando uma maior autenticidade, compreensão e rigor metodológico à pesquisa, bem como permitem uma maior apropriação do conhecimento sobre determinado assunto (Silva, Pinto; 2007: 101-110).

O objectivo da investigação é o estudo e caracterização dos Sistemas de Financiamento das Instituições Particulares de Solidariedade Social e a sua relação com o Estado Providência em Portugal, com a finalidade de: verificar qual a importância e preponderância do sistema de financiamento das IPSS ao nível da sua composição, a origem e o destino desse financiamento, quais as áreas ou valências onde os financiamentos são mais evidentes e quais as condições que devem mediar esses financiamentos.

Como objectivos específicos, definiram-se então os seguintes:

1) Caracterizar os sistemas de financiamento das IPSS e análise do peso do financiamento comunitário, público, privado, voluntário e de autofinanciamento decorrente das suas actividades, perfil, origem e destino desse financiamento.

2) Analisar a da relação dos sistemas de financiamento com o Estado Providência e identificar o impacto e natureza do apoio público às IPSS.

3) Avaliar a hipótese da transferência ou delegação de coberturas sociais para as IPSS, com eventual probabilidade de obterem uma eficiência superior a nível social e a nível financeiro e perspectivar quais os sectores onde a transferência de coberturas sociais será mais evidente, detectando as condições que a devem mediar.

Numa fase seguinte à explicitação do objectivo geral e dos objectivos específicos surgem as hipóteses de investigação em que se pretenderá analisar a viabilidade da aplicação das mesmas.

Segundo Quivy, uma hipótese é uma proposição provisória, uma suposição que deve ser verificada (Quivy, 1998:151). Para se formularem hipóteses, é necessário de acordo com Quivy, uma reflexão, uma pesquisa, um contacto com os factos e a observação (Quivy, 1998:151). Quase sempre as hipóteses derivam da observação (hipótese indutiva) ou de uma teoria capaz de estabelecer previsões (hipótese dedutiva).

Desta forma, temos as seguintes hipóteses de investigação:

1) Os sistemas de Financiamento das IPSS apresentam insuficiências em relação à missão que as IPSS têm vindo a assumir, incluindo o apoio a pessoas em situação de pobreza e exclusão social.

2) As IPSS estão muito dependentes das contribuições do Estado Providência no que se refere ao seu financiamento.

3) O Estado Providência contém funções sociais que pode partilhar e/ou transferir para as IPSS, de forma a possibilitar o melhor cumprimento dessas funções, originando uma maior eficiência financeira e uma contratualização clara e objectiva, tornando as respostas mais eficazes, face aos inúmeros problemas sociais que existem no nosso País.

Como escreve Bertaux, «O investigador precisa, não de verificar hipóteses a priori, mas de construir pelo menos algumas hipóteses não somente, ou principalmente, sob a forma de “relação entre variáveis”, mas também sob a forma de hipóteses sobre as configurações de relações entre mecanismos sociais, entre processos recorrentes, sobre os jogos sociais e os contextos, em síntese, sobre todos os elementos que permitem imaginar e compreender “como é que uma determinada instituição funciona” (1997:26).

Neste contexto, “a metodologia de investigação consistirá na análise sistemática e crítica de pressupostos, princípios e procedimentos lógicos que moldam a investigação de determinados problemas sociológicos. Situam – se aqui as questões relacionadas com a estratégia de pesquisa a adoptar em referência e adequação a certos objectos de análise e em

ordem à relacionação e integração dos resultados obtidos através do uso de técnicas” (Lima; 1981:10).

A estratégia da metodologia de investigação aplicada, consistiu em recolher e seleccionar, na sua maioria, contribuições teóricas que incidiram sobre o tema desta tese de doutoramento, os seus objectivos e a suas hipóteses investigação, possibilitando atingir conhecimentos válidos com segurança, traçando o caminho a seguir, auxiliando nas decisões e detectando erros a evitar.

O método segundo Madelaine Grawitz (1993) é “um conjunto concertado de operações que são realizadas para atingir um ou mais objectivos, um corpo de princípios que presidem a toda a investigação organizada, um conjunto de normas que permitem seleccionar e coordenar as técnicas. O método constitui de uma maneira mais ou menos directa ou concreta, precisa ou vaga, um plano de trabalho em função de uma determinada finalidade” (in Carmo, 1998:175). Assim, de acordo com esta definição, o método corresponde a uma formalização do percurso, deliberadamente adequado ao objecto (IPSS), permitindo de igual modo um maior aprofundamento e progresso do conhecimento relativamente a esse objecto.

As técnicas “são procedimentos operatórios rigorosos, bem definidos, transmissíveis, susceptíveis de serem novamente aplicados nas mesmas condições, adaptados ao tipo de problema e aos fenómenos em causa. A escolha das técnicas depende do objectivo que se quer atingir, o qual, por sua vez, está ligado ao método de trabalho” (Carmo; 1998:175).

Relativamente ao método de trabalho, o método escolhido foi o método do Estudo de Caso. Este método, supõe, genericamente, uma presença do investigador nos contextos sociais em estudo e contacto directo com as pessoas e as situações (Costa; 2007: 1). Trata-se de um método e não duma técnica isolada. Segundo Ferreira de Almeida e Madureira Pinto⁵⁰, um método é uma estratégia integrada de pesquisa que “organiza criticamente as práticas de investigação”, incidindo nomeadamente sobre a selecção e articulação das técnicas de recolha e análise da informação.

Para além de estudo de caso, outras expressões são usadas para designar este estilo de pesquisa: “pesquisa de terreno”, “trabalho de campo”, “estudo de comunidade”, “análise intensiva”, “método qualitativo”, “etnografia”, “observação participante”. É claro que alguns destes termos não são exactamente sinónimos uns dos outros, pertencendo a sistemas

⁵⁰ João Ferreira de Almeida e José Madureira Pinto, “A Investigação nas Ciências Sociais, Lisboa, Presença, 1976: 80.

alternativos de classificação dos métodos de pesquisa, estruturados segundo diversos eixos (Costa; 2007: 1-2).

Segundo a maioria dos investigadores que aplicam este método, o principal instrumento de pesquisa é o próprio investigador. Observa os locais, os objectos e os símbolos, observa as pessoas, as actividades, os comportamentos, as interacções verbais, as maneiras de fazer, de estar e de dizer, observa as situações, os ritmos, os acontecimentos ao longo do tempo necessário, aplicando estas técnicas durante a pesquisa, registando de forma sistemática: a) observações e informações; b) reflexões teóricas e metodológicas; c) impressões e estados de espírito. É o que Bertaux (1997), designa por função exploratória, na medida em que se pretende descobrir as linhas de força pertinentes, dado o desconhecimento do fenómeno estudado. O tipo de questionamento é extensivo num primeiro momento, diversificando o mais possível as problemáticas e os interlocutores. No decurso da pesquisa, o guião vai-se «afinando», reduzindo os questionamentos, aprofundando e detalhando os elementos centrais, para se centrar em dimensões cada vez mais precisas, tornando-se a pesquisa mais intensiva (Guerra; 2006: 33).

Para além da variação inerente à exigência de adequação aos objectivos de pesquisa, ao quadro de referências teóricas e às características do objecto de estudo (IPSS), a natureza específica dos procedimentos do método de Estudo de Caso impõe-lhes que, para adquirirem pertinência e rigor, tenham que ser necessariamente, diversificados e flexíveis (Silva, Madureira Pinto; 2007: 133). Deste modo, o essencial não é fornecer um catálogo de conselhos – que nunca poderia ser exaustivo – sobre técnicas da observação no terreno, nem, tão pouco, fazer uma lista do que José Madureira Pinto chama “expedientes, mais tácticos e retóricos do que propriamente metodológicos” (Madureira Pinto; 1985: 134), por vezes relatados pelos investigadores.

No método de Estudo de Caso, o principal instrumento de pesquisa é o próprio investigador e os principais procedimentos são a presença física no contexto social em estudo e o contacto directo, em primeira-mão, com as pessoas, as situações e os acontecimentos. Neste sentido, este método é particularmente adequado à investigação, não numa faceta isolada, mas num tecido espesso de dimensões articuladas do social. A unidade social em observação não pode ser demasiado extensa e o período de observação deve ser o adequado ao tamanho da unidade social e ao que se pretende extrair da mesma, uma vez que o que se pretende é uma recolha intensiva de informação acerca de um leque de práticas e de representações sociais, com o objectivo tanto de as descrever como de alcançar a

caracterização local das estruturas e dos processos sociais que organizam e dinamizam esse quadro social (Silva, Madureira Pinto; 2007: 137).

As principal vantagem na escolha deste método, é permitir ao pesquisador concentrar-se em um aspecto ou situação específica e identificar, ou tentar identificar os diversos processos que interagem no contexto estudado. Esses processos podem permanecer ocultos em pesquisas de larga escala (utilizando questionários), porém são cruciais para o sucesso ou fracasso de sistemas ou organizações. (Bell;1989:145).

Enquanto os questionários e outros métodos estruturados conseguem respostas apenas aos aspectos especificamente questionados, os estudos de caso são mais receptivos a informações não previstas pelo pesquisador. (Goodhue e outros; 1992: 11-34). O ponto forte do estudo de caso é sua capacidade de explorar processos sociais à medida que esses ocorrem nas organizações, permitindo uma análise processual, contextual e longitudinal das várias acções e significados, que ocorrem e são construídos nas organizações. A natureza mais aberta da extracção de dados em estudos de caso permite analisar em profundidade os processos e as relações entre eles. (Hartley;1994:208-224).

Existem outras vantagens, como por exemplo (Gonçalves, Sá, Caldeira; 2005:8):

- a) Produzem informação de fácil entendimento, o que facilita a compreensão e a comunicação entre os pares;
- b) Focalizam em pontos únicos que se perderiam num estudo de larga escala (ex: survey), o que pode sustentar a chave para compreender a situação em estudo;
- c) Relatam com muito pormenor a situação em estudo, o que proporciona uma maior compreensão da realidade concreta;
- d) Permitem que o conhecimento que originam possa ser aplicado em outros casos similares, podendo servir de suporte à interpretação dos mesmos;
- e) Podem ser facilmente implementados por um único investigador.

Dentro da ampla estratégia de pesquisa do estudo de caso, pode-se empregar várias técnicas - qualitativas, quantitativas ou ambas - embora a ênfase seja empregar técnicas qualitativas, em função dos tipos de problemas que geralmente são associados e melhor compreendidos por meio de estudos de caso. As técnicas mais utilizadas são: observação, observação participante e entrevistas (semi-estruturadas ou não estruturadas). Pode-se utilizar também questionários para complementar os dados obtidos a partir de observação e entrevistas (Hartley; 1994: 253).

Segundo Morris Zelditch, a observação directa participante e continuada, incluindo a conversa e as entrevistas informais, são as técnicas mais adequadas para a captação de acontecimentos, práticas e narrativas. A entrevista a informantes é a técnica preferencial para a recolha de normas e classificações de status sociais de conhecimento geral no contexto social em estudo. As contagens e amostragens por observação directa ou por questionário são as mais aconselháveis para obter informação sobre distribuições e frequências (Zelditch; 1962: 1-11).

Ou seja, este método implica uma presença prolongada do investigador nos contextos sociais em estudo e o contacto directo com pessoas e com o trabalho diário desenvolvido nas instituições, sendo esta uma vantagem competitiva incomparável em relação a outros métodos de pesquisa que poderíamos implementar numa investigação. A esta presença no “terreno”, associam-se de forma complementar, outras técnicas, como questionários, entrevistas estruturadas, análises estatísticas e a análise de outros documentos. Em contrapartida, algumas das técnicas de pesquisa no “terreno” são usadas, em fases exploratórias ou a título auxiliar, no quadro doutros métodos de investigação (Costa; 2007: 129-130).

A presença do investigador nas instituições, introduz uma série de novas relações sociais que seriam impossíveis com a aplicação de outros métodos de pesquisa, na medida em que no prolongamento do trabalho de campo não só se vai reorganizando as relações entre observador e observados, como reorganizando também, em certa medida, a própria instituição em análise.

Conforme se pode constatar, na interacção social não se pode não comunicar e, num quadro social qualquer, não se pode igualmente deixar de se estabelecer relações sociais, algo impossível se aplicássemos um método alternativo ao estudo de caso. Na verdade, é através da observação directa e da comunicação com outros, processos de interacção que têm por suporte um quadro de relações sociais em que estão inseridos tanto os observados como o observador, que a informação sobre as realidades sociais nos chega com grande fiabilidade (Silva, Pinto; 2007: 135).

Pode-se dizer que o método de estudo de caso é, em boa medida, a arte de obter respostas sem fazer perguntas. As respostas obtêm-se no fluxo da conversa informal e da observação directa, participante e continuada, mais ainda, por vezes algumas das informações mais significativas não são as que o investigador obtém através das perguntas que faz, mas das perguntas que lhe fazem a ele. Isto acontece ao longo de toda a pesquisa mas é particularmente mais intenso nos primeiros contactos. Informações das mais significativas são as que decorrem não só das interpelações de que é alvo o investigador mas também das

acções a que é sujeito e, em geral, do conjunto de efeitos de redefinição da situação e de reorganização da rede de relações sociais produzidas pela presença daquele na unidade social em estudo. A estadia prolongada com base nas várias visitas efectuadas a cada instituição objecto de um estudo de caso, possibilita que, a uma observação, digamos em primeiro grau, das acções e das verbalizações das pessoas se adicione, em segundo grau, do próprio processo de relacionamento, ao longo do tempo, dessas pessoas com o investigador (Iturra; 2007: 149-152).

Deste modo, segundo este método e estas técnicas, seleccionaram-se duas Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS), com a perspectiva de se obter resposta às duas perguntas de partida, de se cumprirem os objectivos propostos (geral e específicos) citados e para se testarem as hipóteses enunciadas.

O critério fundamental utilizado na escolha destas IPSS foi a sua estrutura financeira/económica. Enquanto o sistema de financiamento de uma das IPSS é composto maioritariamente por fluxos provenientes do Estado Providência (Centro Social e Paroquial do Campo Grande), a outra IPSS tem uma composição diferente ao nível do seu sistema de financiamento, na medida em que apesar de ainda apresentar, em grande parte, receitas provenientes do Estado Providência, estará no futuro menos dependente dessas receitas, porque contém, nas suas demonstrações financeiras, receitas que derivam da sua actividade operacional e outras receitas que consegue obter devido à participação em outras iniciativas, ou seja, esta última está menos dependente do Estado Providência para garantir a sua viabilidade financeira (Fundação AFID).

Para esta selecção, solicitou-se o apoio da Segurança Social e da CNIS, pelo facto de, tanto a Segurança Social como a CNIS, terem a noção da estrutura financeira das IPSS em Portugal.

Na análise a estas IPSS, pretendeu-se também obter respostas diferentes devido às características delas serem distintas face ao critério de selecção, mas também se pretendeu obter pontos de convergência na relação que estabelecem, quer com Estado Providência, quer com outros stakeholders.

Ao mesmo tempo, pretendeu-se efectuar, com cautela, alguma extrapolação de todos os dados obtidos no estudo de caso aplicado a estas IPSS, a todas as IPSS que existem a nível nacional, tendo presente, as perguntas de partida, os objectivos e as hipóteses enunciadas.

Segundo Álvaro Pires, a amostragem por caso único ou quase único, não impede a generalização: «A generalização designa as inferências analíticas feitas a partir da observação

sobre a estrutura, os processos de funcionamento de um sistema ou de uma vida social» (Pires; 1997: 151).

No mesmo sentido, Isabel Guerra, salienta que a amostragem por caso único consiste na escolha de uma pessoa, situação ou local para fazer uma análise intensiva, do tipo Estudo de Caso. No “terreno” das entrevistas, o caso único assenta na escolha de uma pessoa ou de uma família, ensaiando-se geralmente entrevistas aprofundadas com recurso a técnicas complementares de recolha de informação. Menciona no seu livro, o interessante caso de Tante Suzanne, em que Catani (1982) e outros (incluindo a própria Susana da história), analisam a trajectória operária do século XX, através de uma única história de vida de uma operária chapeleira. É preciso reconhecer, sobretudo, que estas situações são adequadas a uma descrição em profundidade, dando lugar ao detalhe, à procura de sentidos escondidos, abrindo pistas para uma contínua exploração futura, tendo em conta que o facto de serem «únicos» leva, no entanto, a uma boa reflexão sobre a escolha dessas unidades de observação (Guerra; 2008:45).

Foi o que se pretendeu com os Estudos de Caso, efectuados às duas IPSS que foram seleccionadas, procedendo-se à elaboração de conclusões que tiveram uma representação generalizada face ao universo das IPSS em Portugal, relativamente ao tema proposto.

A selecção das IPSS que foram objecto de estudo de caso, foi portanto efectuada com base numa consulta prévia aos serviços do Instituto de Solidariedade Social (ISS) e da CNIS, no sentido de obter as características mais apropriadas e abrangentes que as IPSS teriam que ter para retratarem de forma rigorosa a composição do sistema de financiamento e a relação que estabelecem com o Estado Providência em Portugal.

Nesses contactos, foram definidos alguns parâmetros que permitiram uma total clarificação sobre as decisões que foram tomadas para a escolha das IPSS:

- a) No conjunto das IPSS, foi obrigatório que as instituições a seleccionar tivessem uma intervenção consistente nas áreas de intervenção tradicionais (Infância e Juventude, Família e Comunidade, Invalidez e Reabilitação e Terceira Idade);
- b) Na generalidade, estipulou-se que as IPSS deviam ter uma estrutura financeira/económica bastante completa e distinta em relação ao grau de dependência que estabelecem com o Estado Providência;
- c) Teve-se em conta a possibilidade de as IPSS concretizarem estudos de caso que originem conclusões relativamente próximas daquilo que são a generalidade das IPSS em Portugal, para que as problemáticas abordadas sejam significativas.

Neste âmbito, após terem sido colocadas várias IPSS em equação, com o objectivo de serem alvo de um rigoroso estudo de caso, seleccionou-se a Fundação AFID e o Centro Social e Paroquial do Campo Grande. Verificou-se que seriam as instituições indicadas porque se complementam, na medida em que, no seu conjunto, actuam em todas as áreas de intervenção tradicionais, embora a Fundação AFID esteja mais vocacionada para a acção na área de Invalidez e Reabilitação, apesar de também intervir nas restantes áreas e o Centro Social e Paroquial do Campo Grande esteja mais focalizado para a prestação de serviços na área da Infância e Juventude, tendo no entanto, uma forte intervenção na área da Família e Comunidade e na área da Terceira Idade.

Para além da complementaridade que apresentam ao englobarem a generalidade das valências que se podem aplicar na prestação de serviços sociais às populações alvo, proporcionaram uma análise intensiva de uma realidade concreta, que seria impossível de obter por falta de meios se o investigador efectuasse uma análise extensiva com a inclusão de um número alargado de IPSS. Existiu uma grande facilidade na recolha directa de informações, permitindo várias deslocação às instituições durante a investigação, o que seria impossível se fossem mais instituições, na medida em que só com a criação de uma equipa de investigação alargada poderia ser possível a permanência constante em muitas IPSS durante o mesmo período de investigação. Essa permanência intensiva nas instituições proporcionou também reuniões de comparabilidade sobre as duas instituições que foram objecto de estudo de caso e de outras que os responsáveis dessas instituições conhecem, permitindo por vezes generalizações sobre o Terceiro Sector, sobre a relação com o Estado, sobre as necessidades semelhantes que as IPSS apresentam actualmente e sobre a sua cultura organizacional, permitindo conclusões aproximadas, que geraram a convicção no investigador de que as duas instituições se complementavam, com valências semelhantes e outras que são mais específicas de cada uma delas.

Estas conclusões, aliadas à proximidade geográfica das duas instituições proporcionaram vantagens competitivas ao nível da comparabilidade das informações que foram recolhidas, gerando resultados aproximados sobre os ambientes internos, permitindo validar com os dirigentes, a natureza e as formas de prestação de serviços em instituições que estejam inseridas em outros locais do País mais distantes e que apresentam uma dificuldade acrescida em serem alvo de estudos de caso, não só por serem distantes mas também pelo facto de o autor deste estudo não ter recursos financeiros suficientes para efectuar deslocações a instituições de outras zonas geográficas. Estes estudos de caso na opinião do autor proporcionaram respostas relevantes que são comparáveis com outros estudos que foram

efectuados, gerando um contributo importante para a complementaridade com esses estudos e para reafirmar os resultados que são gerados por muitos investigadores e equipas de investigação.

Outro parâmetro importante, foi o de estas IPSS apresentarem uma diferente estrutura financeira e económica, porque, conforme será demonstrado no Subcapítulo 5.2.2 – Dados Financeiros, a Fundação AFID apresenta um menor grau de dependência financeira e económica em relação ao Estado Providência, e em sentido contrário, o Centro Social e Paroquial do Campo Grande, tem um grau de dependência maior. No entanto, ambas as instituições têm pontos de convergência na relação com o Estado Providência e com os restantes Stakeholders, possibilitando deste modo, uma reflexão significativa no contexto das IPSS em geral.

5.2– Caracterização das Instituições Particulares de Solidariedade Social

Neste Subcapítulo, identificam-se e caracterizam-se as IPSS que foram escolhidas para serem sujeitas aos estudos de caso. Nesse contexto, deu-se especial ênfase à missão e aos objectivos (ponto 5.2.1.) de cada IPSS (Fundação AFID e Centro Social e Paroquial do Campo Grande), apurando-se de seguida (ponto 5.2.2) os dados físicos (n.º de utentes, n.º de colaboradores, n.º de voluntários, entre outros dados) e os dados financeiros (ponto 5.2.3.), comparando-se e extraindo-se conclusões sobre a actividade operacional, sobre as fontes de financiamento, sobre o grau de viabilidade financeira das IPSS e ainda, sobre a relação institucional com o Estado Providência, desenvolvendo-se respostas de forma a satisfazer os pressupostos enunciados no Subcapítulo 5.1 – Aspectos Metodológicos.

5.2.1- Missão e Objectivos das IPSS

A primeira IPSS a ser objecto de estudo de caso, foi a Fundação AFID Diferença. Esta instituição foi criada, em 23 de Junho de 2005, pela Associação Nacional de Famílias para a Integração da Pessoa Deficiente - AFID, reconhecida como Pessoa Colectiva de Utilidade Pública. Tem, como missão, promover a autonomia e apoio social, saúde, educação e formação, de forma sustentada, combater a exclusão, proteger os clientes, o património da Fundação e garantir a excelência na prestação de serviços. A sua visão é a de promover uma vida activa com qualidade para as pessoas com deficiência e para outros grupos públicos-alvo, numa sociedade inclusiva, defendendo valores como a ética, a integridade, a solidariedade, o respeito e o rigor, a humanização e a igualdade de oportunidades para todos.

Os principais objectivos que preconizam são:

- Promover e criar estruturas que garantam a reabilitação, saúde, educação, formação, desinstitucionalização e integração da pessoa com deficiência, suas famílias e outros grupos desfavorecidos, com qualidade;
- Desenvolver acções de apoio a populações desfavorecidas e isoladas, designadamente, idosos e jovens;
- Desenvolver actividades arte-terapêuticas e culturais para actores com deficiência e outros grupos desfavorecidos, com o fim de proceder à inclusão social;

- Despertar na comunidade o interesse pelos problemas da deficiência e de grupos desfavorecidos;
- Fomentar as actividades de protecção e detecção precoce da deficiência.

A segunda IPSS a ser objecto de estudo de caso foi o Centro Social e Paroquial do Campo Grande. Esta IPSS, está integrada na Pastoral Sócio - Caritativa da Igreja, tendo, no entanto, autonomia financeira em relação à Igreja, sem nenhuma restrição de qualquer espécie.

Em 1996, devido às obras de restauro, manutenção e conservação da Igreja e devido à obra de construção de um salão paroquial inter comunicante com a nave central da Igreja, foi possível, ao mesmo tempo, refazer um pequeno adro lateral, simbolicamente vedado, onde foi recolocado o Cruzeiro setecentista, e construir de raiz um funcional e moderno edifício onde foram instalados os serviços do Centro Social Paroquial do Campo Grande que presta apoio a largas centenas de paroquianos carenciados, através de uma Creche e de um Jardim de Infância, com capacidade para receberem 40 e 50 crianças respectivamente, de um Centro de Dia que acolhe e dá almoço a cerca de 80 idosos, de um serviço de Apoio Domiciliário com capacidade para prestar assistência até 60 utentes, da Loja do Idoso, que tem por objectivo auxiliar os utentes na aquisição e/ou utilização de alguns produtos e equipamentos e de Serviços Sócio -Pedagógicos que dão apoio no seu conjunto, a cerca de 100 crianças e jovens.

A missão desta IPSS, fundada em 1996, é o de promover o desenvolvimento integral da pessoa, num espírito de comunidade, garantindo a sua dignidade e fomentando o bem comum, sempre numa opção preferencial pelos mais pobres. A visão da instituição é o de ser um centro de excelência na concretização e divulgação dos princípios da doutrina social da Igreja, sendo uma comunidade viva de pessoas felizes, defendendo valores como a caridade, equidade, fraternidade, justiça, liberdade e verdade.

São objectivos do Centro Social e Paroquial do Campo Grande:

- Responder às necessidades concretas dos habitantes da Paróquia, com opção preferencial pelos mais pobres (não só de bens materiais, mas também os que estão isolados, doentes e marginalizados).
- Promover um desenvolvimento integral e harmonioso da criança, em articulação com as famílias;
- Promover o desenvolvimento social e pessoal das crianças e dos jovens, visando a construção de um espírito solidário e de participação social, na perspectiva de uma educação para a cidadania;

- Fomentar uma prevenção activa, educativa e de apoio às famílias com acções concertadas, contínuas e de carácter interdisciplinar, nas vertentes social, psicológica e pedagógica, de modo a promover o desenvolvimento das famílias nas suas competências parentais, sociais, e inserção social como um todo;
- Promover a qualidade de vida, bem-estar e valorizar a auto-estima de cada Pessoa Idosa;
- Prevenir e/ou reabilitar situações de dependência, assegurando uma relação de proximidade e de parceria formal com os recursos da comunidade e informal com a família e redes de vizinhança;
- Acolher, atender e acompanhar a pessoa em situação de vulnerabilidade;
- Mobilizar e disponibilizar um conjunto de recursos necessários para a resposta à necessidade da Pessoa apoiada.
- Cultivar e promover a fraternidade, aceitando a colaboração de todos os que se sentirem dispostos a partilhar dons e capacidades.
- Proporcionar espaços de convívio e de reflexão a quem estiver interessado em clarificar e enriquecer pontos de vista cristãos.

Estas duas IPSS, apresentam diferenças significativas ao nível das áreas em que actuam, apesar de ambas as instituições não excluírem a sua intervenção em qualquer área de actuação, na medida em que defendem o bem-estar social em todas as fases da vida e em qualquer circunstância.

Deste modo, a Fundação AFID Diferença, actua preferencialmente sobre a área da deficiência (Invalidez e Reabilitação), no entanto, também actua em outras áreas (Infância e Juventude, Família e Comunidade e Terceira Idade), sendo de salientar as seguintes intervenções: a) Infância e Juventude – Intervenção Precoce, Creche, Pré-Escolar, Formação Profissional de Pessoas com Deficiência e Centro de Novas Oportunidades; b) Família e Comunidade – S.O.S. Famílias e Atendimento; c) Terceira Idade – Centro de Convívio e Serviço de Apoio Domiciliário (SAD); d) Invalidez e Reabilitação – Centro de Actividades Ocupacionais (CAO), Lar Residencial e Serviço de Apoio Domiciliário (SAD).

Em relação ao Centro Social e Paroquial do Campo Grande, verifica-se que esta instituição actua de preferência em áreas como a Infância e a Juventude e a Terceira Idade, no entanto, à semelhança da Fundação AFID, também não descarta a possibilidade de intervir em

outras valências que afectem os mais carenciados, no caso desta IPSS, a actuação na área da Família e a Comunidade e na área da Invalidez e Reabilitação.

Neste contexto, é de enaltecer a participação do Centro Social e Paroquial do Campo Grande em quatro sectores: a) Sector Infância – Creche e Jardim de Infância; b) Sector dos Sócio – Pedagógicos – Clube Júnior, Clube Jovens, Klube das FONSECAS, AEC's (Área de Enriquecimento Curricular), CAF (Componente de Apoio à Família), Jardim de Infância – Escola 33, CAF 1º Ciclo – Escola 33, Jardim de Infância – Escola 121, CAF 1º Ciclo – Escola 121, Sobre Rodas; c) Sector Sénior – Centro de Dia, Serviço de Apoio Domiciliário, Centro de Convívio do Bairro FONSECAS e Calçada e Centro de Convívio do Campo Grande; d) Sector de Atendimento Social – Famílias Beneficiárias do Banco Alimentar.

5.2.2– Dados Físicos

As duas IPSS têm em comum o facto de apresentarem uma dimensão significativa, na medida em que os utentes, os trabalhadores e os voluntários que frequentam cada uma das instituições proporcionam um índice elevado de relevância das instituições no ambiente social onde estão inseridas. É frequente ouvirem-se referências extremamente positivas à actuação destas IPSS, ou seja, à cobertura social que ambas proporcionam e à substituição que fazem da acção do Estado Providência nos locais onde prestam os seus serviços sociais.

Isso é visível pelo crescimento que as duas instituições têm tido, por exemplo, ao nível da evolução do número de utentes que beneficiam da sua actividade operacional, ao longo dos últimos anos, que rondavam os mil em 2010, em ambos os casos. Nos últimos anos, o crescimento do número de utentes foi mais elevado no Centro Social e Paroquial do Campo Grande.

Quadro 14 – Evolução do Número de Utentes

Utentes		
Instituições	Fundação AFID	C.S.P.C.Grande
2008	800	695
2009	1000	850
2010	1000	1075

Fonte: Fundação AFID e Centro Social e Paroquial do Campo Grande

No entanto, a Fundação AFID tem, como objectivo, aumentar cerca de 300 utentes em 2011. Verifica-se que a Fundação AFID pretende, conforme é comprovado pela análise do seu plano estratégico, aumentar a capacidade da resposta social creche em mais 150 crianças, até início de 2011, construir e desenvolver uma resposta social de lar residencial para pessoas idosas, com início no ano de 2013, aumentar a resposta social do SAD em mais 100 pessoas até 2014, reforçar as actividades de inclusão socioprofissional, assentes fundamentalmente nas empresas de inserção social, aumentando o número de pessoas com deficiência integradas em mais 10 pessoas até 2013, inclusive, e aumentar gradualmente em cerca de 10% por ano as actividades socialmente úteis em articulação com a comunidade nas áreas oficiais até 2013, inclusive (<http://www.fund-afid.org.pt/plano-estrategico.html>).

Em relação ao Centro Social e Paroquial do Campo Grande, não se vislumbra o aumento significativo do número de utentes nos próximos anos, na medida em que essa

questão depende do crescimento físico da instituição e não se prevê qualquer crescimento nesse âmbito, até porque, neste momento, a instituição está com a lotação quase esgotada.

Falta salientar que os utentes estão desagregados por várias áreas funcionais, sendo que existem pontos de contacto semelhantes em algumas dessas áreas (Infância e Juventude, Sénior/Idosos) e pouca ou nenhuma relação entre outras áreas (Deficiência, Sócio - Pedagógica, Saúde/Fisioterapia, Centro de Novas Oportunidades e Atendimento Social) que integram a actividade operacional das duas instituições.

Quadro 15 – Áreas Funcionais das IPSS em 2010

Utentes		
Áreas Funcionais	Fundação AFID	C.S.P.C. Grande
Deficiência	200	-
Infância e Juventude	80	170
Sócio-Pedagógica	-	547
Sénior/Idosos	140	358
Saúde/Fisioterapia	280	-
Centro de Novas Oportunidades	300	-
Atendimento Social	-	66 Famílias

Fonte: Fundação AFID e Centro Social e Paroquial do Campo Grande

Através do quadro n.º 15, confirma-se que as duas IPSS abrangem a totalidade das valências da acção social que é efectuada no nosso País, existindo uma forte complementaridade entre elas, na medida em as áreas tradicionais de intervenção da acção social (Infância e Juventude, Família e Comunidade, Invalidez e Reabilitação e Terceira Idade), estão presentes em ambas as instituições, conforme foi citado anteriormente.

Para além do número de utentes, também o número de trabalhadores (as) tem proporcionalmente aumentado com o crescimento do número de utentes das instituições. Actualmente, a Fundação AFID tem 133 colaboradores (as), enquanto o Centro Social e Paroquial do Campo Grande tem 82.

Quadro 16 – Evolução do Número de Trabalhadores (as)/Colaboradores (as)

Trabalhadores (as)/Colaboradores (as)		
Instituições	Fundação AFID	C.S.P.C.Grande
2007	116	64
2008	132	64
2009	133	73
2010	133	82

Fonte: Fundação AFID e Centro Social e Paroquial do Campo Grande

É previsível que, na Fundação AFID, o número de trabalhadores (as)/colaboradores (as) venha aumentar entre 5 a 8 novos num futuro próximo, devido a esta IPSS ter actualmente alguns projectos em carteira, que irão começar a ser implementados no (s) próximo (s) ano (s).

Relativamente ao Centro Social e Paroquial do Campo Grande, existe a convicção de que não haverá qualquer aumento do pessoal ao serviço em 2011, mas também, foi a instituição em que esse número mais cresceu nos últimos anos.

Um dos aspectos mais positivos que foram encontrados nas IPSS durante a realização dos estudos de caso, está relacionado com a política de recursos humanos que tem vindo a ser implementada. Deste modo, verifica-se que a formação académica e profissional constitui actualmente um eixo prioritário para estas instituições, no sentido de que os serviços a prestar sejam cada vez mais qualificados a todos os níveis.

Assim, existem avaliações permanentes das necessidades de formação, ocorrendo posteriormente o desenvolvimento de acções de formação, tendo em conta as necessidades dos trabalhadores (as)/colaboradores (as) e as áreas de intervenção de cada instituição. Verifica-se que as habilitações literárias do pessoal ao serviço já são bastante elevadas, existindo uma preocupação no sentido de admitir pessoas cada vez mais qualificadas.

Quadro 17 – Pessoal ao Serviço – Habilitações Literárias**(em percentagem)**

Instituições	Fundação AFID	C.S.P.C.Grande
Mestrado	0,0%	1,4%
Licenciatura	30,1%	31,5%
Bacharelato	0,0%	4,1%
12.º Ano	43,6%	19,2%
Outros Graus de Ensino	26,3%	43,8%
Total	100,0%	100,0%

Fonte: Fundação AFID e Centro Social e Paroquial do Campo Grande

É de salientar que, actualmente, a maioria do pessoal ao serviço já está certificada com um nível de habilitações literárias, igual ou superior ao 12.º ano. Há uns anos, esta realidade era utópica e não era considerada prioritária pela maioria dos responsáveis das IPSS, pelo que esta situação constitui uma grande inversão face ao anterior ambiente interno das IPSS em Portugal. É ainda de colocar em ênfase que as duas IPSS fazem avaliação de desempenho e atribuem pontualmente prémios de desempenho e subsídios de assiduidade.

Por fim, em termos de voluntariado é de destacar que as duas instituições apresentam dados completamente distintos sobre a dinâmica e o contributo que os voluntários podem prestar a cada uma das IPSS. Neste âmbito, a Fundação AFID tem neste momento seis voluntários, com uma evolução quase nula no seu número ao longo dos anos e não prevendo um crescimento acentuado para o futuro. A justificação é a de que a intervenção na Fundação AFID carece de pessoal muito especializado, o que dificulta a inserção de pessoas voluntárias, pelo que, esta opção é mais utilizada em actividades de entretenimento e lúdicas.

Por seu turno, o Centro Social e Paroquial do Campo Grande, devido a não ter áreas funcionais tão especializadas, como, por exemplo, o encargo e o apoio a pessoas portadoras de deficiência permanente, integra cerca de 350 voluntários (as) na sua dinâmica e tem tido uma evolução significativa nos últimos anos em todas as faixas etárias. No entanto, prevê que o número de voluntários venha a estagnar dada a limitação física da instituição e a inexistência de projectos que venham a alterar a sua dimensão num futuro próximo.

A Economia da Dívida pode ser muito importantes nas organizações, na medida em que é um elemento fundamental para a sua sustentabilidade. A Dívida pode ser definida como uma oferta de um bem ou serviço sem garantia de que haverá retribuição, mas com esperança

de que ocorrerá correspondência, situação que pode estabelecer relações de aliança e de amizade. Para todos aqueles que desejem libertar-se das imposições da economia, quer tentando construir uma economia diferente, quer procurando um lugar distinto, para além da economia, a menção à Dádiva impõe-se como uma evidência principal, como um recurso obrigatório (Caillé; 2009: 102-103).

Na medida em que a Dádiva está incluída na Economia da Reciprocidade (não mercantil), em contraponto com a Economia de Mercado e com a Economia da Redistribuição de Recursos (Estado), seria importante a contabilização da Economia da Dádiva nas fontes de financiamento, o que implicaria a introdução de um método comparativo (custo por comparação ou custo de oportunidade), com o objectivo de apurar qual o peso da Dádiva, qual a sua contribuição para garantir a sustentabilidade das organizações. Tendo em conta o número de voluntários (as) das referidas instituições, supõe-se que o impacto da Economia da Dádiva no Centro Social e Paroquial do Campo Grande é muito superior, se fosse objecto de contabilização. No entanto, devido a não existir um registo credível do número de horas de voluntariado, não é possível contabilizar o impacto que a Economia da Dádiva pode ter nas fontes de financiamento de cada uma das instituições.

5.2.3– Dados Financeiros

Actualmente, o tipo de acordo que cada uma das instituições desenvolve em interligação com o Estado Providência, é um acordo de cooperação com o Instituto de Solidariedade Social (ISS) para o funcionamento das diferentes respostas sociais citadas anteriormente.

O primeiro acordo de cooperação entre o ISS e a Associação Nacional de Famílias para a Integração da Pessoa Deficiente – AFID foi efectuado em 1995. Nessa altura, o acordo de cooperação contemplava cerca de 20 utentes, tendo desde essa data, sido assinado mais nove protocolos entre as duas entidades, sendo que, desde 2005, passaram a ser assinados entre o ISS e a Fundação AFID.

Relativamente ao Centro Social e Paroquial do Campo Grande, o primeiro acordo de cooperação foi realizado com a Santa Casa da Misericórdia, em 1996, para a valência de creche. Posteriormente, foi estendido o acordo existente para as valências de centro de dia, em 1998, e para o serviço de apoio domiciliário em 1999/2000. Há cerca de 5 anos, o acordo de cooperação foi transferido pela Santa Casa da Misericórdia para o Instituto de Solidariedade Social, passando esta instituição a financiar as valências integradas no Centro Social de Paroquial do Campo Grande. Com esta transferência, verificou-se que o acompanhamento social dos utentes e a relação entre as instituições (ISS e C.S.P. Campo Grande) é agora menos profundo e próximo do que era com a Santa Casa da Misericórdia.

Neste âmbito, durante os últimos anos, a composição do sistema de financiamento das duas IPSS tem vindo a evoluir, com tendências distintas a vários níveis, conforme se colocará em ênfase por intermédio do Quadro n.º 18 - Estrutura de Custos e Proveitos (Demonstração de Resultados).

Quadro 18 – Estrutura de Custos e Proveitos (Demonstração de Resultados)**(em percentagem)**

Estrutura de Custos e Proveitos - Fundação AFID							
Custos e Perdas				Proveitos e Ganhos			
Designação	2007	2008	2009	Designação	2007	2008	2009
Fornec. Serviços Exter.	44,3%	42,1%	44,3%	Prest. de Serviços – Comp. Fam.	20,8%	22,3%	20,4%
Custos com o Pessoal	45,7%	47,1%	46,1%	Comp. e Subs. à Explor.- E.Prov.	57,1%	53,2%	53,2%
Amortizações e Prov.	6,5%	5,7%	5,0%	Comp. e Subs. à Explor. - Outros	11,7%	12,8%	20,3%
Outros Custos Operac.	2,1%	2,1%	2,4%	Proveitos e Ganhos Financ.	0,2%	0,0%	0,0%
Custos e Perdas Financ.	0,1%	0,1%	0,0%	Proveitos e Ganhos Extraord.	10,2%	11,7%	6,1%
Cust. e Perd. Extraord.	0,1%	0,7%	0,5%	Resultado Líquido do Exercício	0,0%	0,0%	0,0%
Resul. Líq. do Exercício	1,3%	2,3%	1,6%				
Total	100,0%	100,0%	100,00%	Total	100,0%	100,0%	100,0%

Estrutura de Custos e Proveitos - Centro Social e Paroquial do Campo Grande							
Custos e Perdas				Proveitos e Ganhos			
Designação	2007	2008	2009	Designação	2007	2008	2009
Fornec. Serviços Exter.	26,3%	29,8%	30,1%	Prest. de Serviços - Comp. Fam.	27,4%	31,0%	32,1%
Custos com o Pessoal	60,0%	62,7%	61,6%	Comp. e Subs. à Explor.- E.Prov.	49,9%	51,8%	53,1%
Amortizações e Prov.	5,4%	4,7%	2,2%	Comp. e Subs. à Explor. - Outros	7,1%	6,7%	3,0%
Outros Custos Operac.	6,5%	6,2%	4,1%	Proveitos e Ganhos Financ.	0,0%	0,1%	0,3%
Custos e Perdas Financ.	0,0%	0,0%	0,1%	Proveitos e Ganhos Extraord.	15,5%	10,5%	11,5%
Cust. e Perd. Extraord.	1,5%	0,2%	0,0%	Resultado Líquido do Exercício	0,0%	0,0%	0,0%
Resul. Líq. do Exercício	0,3%	-3,6%	1,9%				
Total	100,0%	100,0%	100,0%	Total	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Fundação AFID e Centro Social e Paroquial do Campo Grande

Pela análise do quadro, podemos verificar que os agregados das duas instituições apresentam diferenças consideráveis. Optou-se por fazer a análise dos dados em percentagem e não em valor, só deste modo é possível apurar a dimensão e o peso de cada agregado no total dos custos e perdas e no total dos proveitos e ganhos.

Assim, em relação aos sistemas de financiamento, podemos concluir o seguinte:

1. As participações familiares são superiores no Centro Social e Paroquial do Campo Grande em cerca de 10%. A justificação está na maior média do nível de rendimentos apresentados pelos agregados familiares. Neste caso, a localização geográfica das duas

IPSS tem uma correlação elevada com o nível de rendimentos dos agregados familiares. A Fundação AFID desenvolve a sua acção no Concelho da Amadora e o Centro Social e Paroquial do Campo Grande está instalado no Concelho de Lisboa, num local com um índice de rendimento superior ao da Fundação AFID. No entanto, poderão existir outros factores a considerar (nível de comparticipação do Estado Providência e outras receitas por resposta social que possibilitem um menor encargo das comparticipações familiares na Fundação AFID) para a justificação desta hipótese.

2. Nas comparticipações e subsídios à exploração provenientes do Estado Providência, é de salientar que a Fundação AFID tem vindo a diminuir a sua dependência em relação a esta rubrica, pelo facto de ter vindo a implementar e a desenvolver projectos desde a sua existência (as receitas da Fundação AFID em 1995 eram provenientes em 80% do Estado Providência). Como existe uma clara tendência para o desenvolvimento de outras actividades sem qualquer interligação com o Instituto de Solidariedade Social, prevê-se que a sua independência se continue a manifestar cada vez mais, na medida em que o seu plano de actividades contém novos projectos a instaurar nos próximos anos, conforme citado anteriormente. Em relação ao Centro Social e Paroquial do Campo Grande verifica-se o oposto, esta IPSS continua a aumentar a sua dependência face ao Estado Providência, conforme está demonstrado no Quadro n.º 18.
3. No seguimento do ponto anterior, corroboram-se as diferenças a nível operacional entre a Fundação AFID e o Centro Social e Paroquial do Campo Grande relativamente à rubrica “Comparticipações e Subsídios à Exploração – Outras”, devido à existência de uma gestão organizacional tendencialmente mais voltada para atenuar a dependência face ao Estado Providência por parte da Fundação AFID. O objectivo é alcançar múltiplas formas de financiamentos no sentido de efectuar uma cobertura mais ampla e ainda com mais qualidade a todos os que estejam em exclusão social e que necessitem de ajuda⁵¹. Por isso, e devido ao Centro Social e Paroquial do Campo Grande se restringir a uma área limítrofe que está previamente definida, o peso desta rubrica em relação ao total dos proveitos e ganhos é bastante inferior ao da Fundação AFID, sendo, mais um motivo para que o Centro Social do Campo Grande seja considerado como uma IPSS que está mais dependente do Estado Providência.
4. De salientar ainda que os proveitos e ganhos extraordinários constituem uma fonte importante de receitas para as IPSS. Neste âmbito, os responsáveis da Fundação AFID

⁵¹ A diferença percentual nesta rubrica entre as duas instituições, é justificada com as receitas provenientes de actividades operacionais que não apresentam qualquer dependência/interligação com o Estado Providência.

referem que têm alguns mecenas, não os suficientes para pensarmos que esteja assegurada a viabilidade financeira da instituição. No entanto, à medida que tem crescido, os patrocinadores e os doadores também têm aumentado devido sobretudo à credibilidade da instituição e à certificação de qualidade dos serviços que prestam, estando esperanças que serão estes os elementos fundamentais para o aumento das receitas próprias e dos donativos. Por isso, aposta na certificação de qualidade dos serviços que presta à comunidade e no incremento de formação aos seus recursos humanos. Actualmente, é uma entidade certificada pela Norma NP EN ISO 9001 e acreditada pela Direcção-Geral do Emprego e das Relações de Trabalho (DGERT) para a organização e desenvolvimento de acções de Formação. Mas pretende ainda obter a certificação com base nos referenciais do ISS em CAO LAR e SAD, a certificação de qualidade na marca de excelência EQUASS e ainda desenvolver 5 acções de benchmarking por ano com organizações congéneres de forma a melhorar a qualidade dos serviços e a performance institucional. Em relação ao Centro Social e Paroquial do Campo Grande, os proveitos e ganhos extraordinários ainda se tornam mais importantes, porque por vezes são decisivos para que esta IPSS tenha resultados líquidos do exercício positivos, apesar de em 2008, o resultado líquido do exercício ter sido negativo.

Quadro 19 – Resultados Anuais por IPSS

(em euros)

Resultados Anuais	Fundação AFID			Centro S. e P. do Campo Grande		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009
Resultados Operacionais	-211.378,38	-218.596,44	-106.832,50	-163.598,57	-169.631,84	-132.301,83
Resultados Financeiros	2.854,48	445,06	-221,03	19,96	927,75	3.370,46
Resultados Correntes	-208.523,89	-219.041,50	-107.053,53	-163.578,61	-168.704,09	-128.931,37
Resultados Extraordinários	238.738,51	276.238,50	152.199,16	167.516,24	125.325,11	155.184,36
Resultado Líq. do Exercício	30.214,62	57.197,00	45.145,63	3.937,63	-43.378,98	26.252,99

Fonte: Fundação AFID e Centro Social e Paroquial do Campo Grande

O peso dos proveitos e ganhos extraordinários é mais significativo nesta IPSS em comparação com a Fundação AFID, sendo que a Igreja é um dos principais doadores,

contribuindo mensalmente com um donativo para a ajuda das despesas de funcionamento da instituição⁵².

Para aumentar os doadores, os responsáveis de ambas as instituições referem que em Portugal se deve incrementar a prática de apoio fiscal a acções assumidamente mecenáticas, quer na área cultural, quer na área social. Actualmente, os principais incentivos encontram-se no âmbito dos impostos sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS e IRC), e tomam a forma de deduções ao rendimento tributável, sendo os respectivos montantes limitados por percentagens desse mesmo rendimento ou do respectivo volume de negócios.

Os dados estatísticos disponíveis a partir das declarações pessoais de rendimento, evidenciam a ainda fraca adesão a tais práticas por parte dos contribuintes portugueses, bem espelhado no facto de apenas 6% dos agregados terem efectuado donativos, que corresponderam a menos de um por mil dos respectivos rendimentos globais (www.ine.pt).

Existindo tradições, práticas e regimes legais e fiscais muito distintos de país para país, as disposições aplicadas neste domínio em Portugal caracterizam-se pela ausência de um regime fiscal autónomo e integrado do mecenato (social ou outro), disperso que está por vários códigos e estatutos de benefícios fiscais. Face a tal enquadramento e perspectivas, parece desejável que se venha a equacionar, a breve prazo, uma reformulação do estatuto fiscal do mecenato, que contribua para a sua maior «transparência social», melhor tipificação, coerência, estabilidade e autonomia, com o objectivo de as IPSS atingirem um índice superior de donativos no futuro.

Passando a uma análise dos custos de funcionamento das IPSS, é de colocar em ênfase que os fornecimentos e serviços externos da Fundação AFID têm um impacto superior no total dos custos e perdas da instituição, mas os seus custos com o pessoal têm um peso inferior nesse total, quando se estabelece a comparação com o Centro Social e Paroquial do Campo Grande, sendo isto explicado pela natureza distinta das actividades operacionais de cada IPSS.

Com base nas relações que se estabelecem entre receitas e despesas ou entre Proveitos e Custos, podemos obter a indicação do grau de viabilidade financeira das IPSS que estão a ser objecto de estudo.

⁵² As receitas com donativos, originários de empresas e particulares, são inscritas em Proveitos e Ganhos Extraordinários. Em termos percentuais, existe um impacto superior dessa conta no Centro Social e Paroquial do Campo Grande.

Quadro 20 – Análise de Desempenho Financeiro

Método dos Rácios	Fundação AFID					C.S.P.C. Grande				
	2007	2008	2009	2010	2011	2007	2008	2009	2010	2011
Rácios de Endividamento										
Rácio de Endividamento	0,5	0,6	0,6	0,4	0,3	0,4	0,6	0,6	0,9	1,2
Rácio de cobertura dos juros	7,6	5,5	5,4	4,4	3,3	8,6	-9,8	4,7	-10,3	-6,8
Rácios de Liquidez										
F. de Maneio sobre o activo total	0,1	0,3	0,3	0,2	0,0	0,3	-0,4	0,3	-0,7	-0,3
Rácio de liquidez geral	1,2	1,3	1,3	1,2	1,2	0,8	0,4	0,9	0,5	0,7
Rácio de liquidez reduzida	1,2	1,3	1,2	1,2	1,2	0,7	0,5	0,8	0,5	0,6
Rácio de liquidez imediata	1,2	1,3	1,2	1,2	1,2	0,6	0,4	0,6	0,4	0,5
Margem de seg. de tesouraria (dias)	71	65	75	69	47	43	16	35	15	27
Rácios de Rendibilidade										
Vendas sobre o activo total	0,9	0,9	1,0	1,0	0,9	0,8	0,8	0,9	0,9	0,9
Vendas sobre o f. de maneio	22,5	20,2	21,7	20,2	19,7	4,9	-8,3	5,0	-15,7	-7,2

Fonte: Fundação AFID e Centro Social e Paroquial do Campo Grande

Conforme se pode verificar pela análise do quadro n.º 20, a generalidade dos rácios financeiros demonstram que o C. S. P. Campo Grande está actualmente numa pior situação económica e financeira, quando efectuamos a comparação com a Fundação AFID, obtendo resultados piores em todos os rácios.

Ou seja, o C. S. P. Campo Grande apresenta um nível de endividamento superior, menor liquidez e inferiores rendibilidades, quando se aplicam os rácios supra mencionados às demonstrações financeiras das duas instituições para o período de 2007-2011.

Desta forma, enquanto que a Fundação AFID tem mantido a estabilidade com um desempenho financeiro equilibrado, o C. S. P. Campo Grande tem vindo a alternar resultados líquidos positivos (2007 e 2009), com resultados líquidos negativos (2008, 2010 e 2011), tendo já planeado medidas de reestruturação operacional, como por exemplo, a redução de pessoal ao serviço em cerca de 10% e a eliminação de outros custos de natureza operacional, numa perspectiva futura de equilíbrio das suas contas, prevendo-se de acordo com os seus dirigentes, uma melhoria de resultados para os próximos anos. Relativamente à Fundação AFID, existe a convicção de que é necessário aumentar o número de colaboradores, não se precisando em que número, na medida em que estão ainda na fase de implementação do aumento da capacidade da resposta social creche em mais de 150 crianças, até ao fim do ano, na fase de construção e desenvolvimento de uma resposta social de lar residencial para pessoas idosas até final de 2013 e a projectar aumentar a resposta social de SAD em mais 100

pessoas até 2014. Pela consulta do Plano Estratégico, pode-se salientar que existe a indicação para aumentar a inclusão de 10 utentes com deficiência em empresas, para a certificação de novos projectos e respostas sociais, para a ambição de gerir a organização de forma a garantir a eficiência orçamental com saldos operacionais positivos e a redução de custos operacionais em 10%, o desenvolvimento de 2 projectos de investigação e desenvolvimento, o aumento do número de colaboradores com mais um grau académico superior (+ 5), e para no geral aumentar em 90% a qualificação dos colaboradores nas áreas de intervenção técnica e nas áreas dos serviços de apoio e ainda, promover e desenvolver uma actividade de imagem para aumentar a notoriedade da instituição e criar novos produtos de merchandising. O financiamento previsto para a implementação destes novos desafios, será assegurado em cerca de 56% por intermédio do programa PARES, em 30% com recurso a fundos próprios já disponibilizados e em cerca de 14% de financiamento bancário a negociar com as instituições financeiras.

Ao nível da gestão da tesouraria, neste momento, o C. S. P. Campo Grande apresenta uma gestão com algumas dificuldades de liquidez a curto prazo, tendo uma margem de segurança de tesouraria bastante reduzida, sendo este diagnóstico confirmado em absoluto pelos dirigentes da instituição, temendo estes que possam vir a ter maiores dificuldades se a crise económica e financeira continuar a condicionar o desenvolvimento da sua actividade operacional, dificultando a prestação de serviços com a mesma qualidade que tem sido apresentada ao longo dos últimos anos.

Nas duas instituições, o custo por utente é distinto, tendo em conta que a Fundação AFID está mais direccionada para a área da deficiência e reabilitação, tendo esta área maiores custos associados por utente. Não foram apurados os montantes que são gastos em média por utente para cada instituição por falta de informação interna, no entanto, estimaram-se cálculos com base nas demonstrações financeiras e no número de utentes por área operacional. Assim, estima-se em média, que o C. S. P. Campo Grande tenha um custo mensal por utente de 117,26 €, enquanto que a Fundação AFID tenha um custo mensal por utente de 228,91€, justificado sobretudo pela maior especialização técnica que é necessária introduzir na área da deficiência e reabilitação. Estes custos médios podiam ser ainda superiores de acordo com os responsáveis destas IPSS, se não existisse a preocupação em aumentar a racionalização dos custos operacionais. Esta afirmação é possível de ser sustentada e confirmada pela análise das demonstrações financeiras, na medida em que apesar dos esforços, os resultados operacionais continuam a ser negativos para ambas as instituições, sendo amenizados por proveitos e

ganhos extraordinários que são normalmente altos, sendo que a Fundação AFID tem conseguido resultados líquidos positivos apesar de ter resultados operacionais negativos e que quando o C. S. P. Campo Grande apresenta resultados líquidos positivos, estes são devidos em grande parte a proveitos e ganhos extraordinários bastante elevados.

Estimou-se ainda que na Fundação AFID, o custo médio mensal por utente na valência de deficiência e reabilitação é de 466,30 €, enquanto que os restantes utentes que integram as outras valências, apresentam um custo médio mensal por utente bastante inferior, na ordem dos 120 € mensais. Em relação ao C. S. P. Campo Grande, a dificuldade em aumentar a diferenciação da estimativa por custo médio mensal por utente é superior, na medida em que esta instituição apresenta custos operacionais nivelados entre valências e não presta serviços regulares na área da deficiência e reabilitação que são os que carecem de maior especialização e portanto são significativamente superiores.

Em relação a esta área (deficiência e reabilitação), as comparticipações do Estado por utente são muito baixas de acordo com as afirmações dos dirigentes das duas IPSS, podendo-se verificar essa realidade se consultarmos os vários protocolos de cooperação e se considerarmos como correcto o cálculo do custo médio mensal estimado por utente na Fundação AFID (466,3 €), apesar de existir um reconhecimento oficial face à situação específica de um utente com deficiência.

Apesar de terem sido efectuadas tentativas, não foi possível apurar de forma fidedigna, a percentagem de população pobre ou em risco de exclusão social que em cada valência, beneficia da acção de cada instituição, no entanto, foi garantido pelos dirigentes das IPSS que quem os procura são normalmente pessoas com recursos económicos baixos, com um elevado risco de Pobreza e Exclusão Social.

Portanto, conclui-se que a viabilidade financeira de cada uma das instituições (Fundação AFID e Centro Social e Paroquial do Campo Grande) é devida em grande parte à relação estabelecida com o Estado Providência.

Ou seja, segundo a opinião dos dirigentes destas IPSS, sem os financiamentos do Estado Providência, a sobrevivência das IPSS em Portugal constituiria uma tarefa quase impossível e a grande maioria teria de encerrar por falta de recursos financeiros.

No entanto, apesar de estarem muito dependentes dos financiamentos provenientes do Estado Providência, estes apresentam actualmente bastantes insuficiências em relação à missão que as IPSS têm vindo a assumir. Por isso, as instituições começam a desenvolver mecanismos e a implementar sistemas que assegurem a viabilidade financeira no futuro.

Um caso concreto desta realidade, é a Fundação AFID, contudo os responsáveis por esta instituição salvaguardam que, apesar de as receitas terem crescido em função dos novos protocolos de acordo celebrados e dos novos projectos desenvolvidos, e de as despesas estarem controladas, quer os mecanismos, quer os sistemas, foram desenvolvidos e implementados tendo em conta condições normais de funcionamento e não processos extraordinários, como por exemplo, incumprimentos ou atrasos significativos nos pagamentos das participações financeiras por parte do Estado Providência, que possam provocar fortes restrições orçamentais à instituição e às famílias e que condicionem o cumprimento das prestações de serviços com a qualidade que se pretende atingir em todos os níveis.

Relativamente ao Centro Social e Paroquial do Campo Grande, são mais evidentes as preocupações que os responsáveis da instituição assumem com as restrições orçamentais que o Estado Providência tem vindo a denunciar nos acordos atípicos e na dificuldade para a aprovação de novos projectos. Deste modo, os responsáveis afirmam que não se pode garantir com fundamento a viabilidade financeira da instituição, pois existe uma forte dependência de terceiros.

As dificuldades com a aprovação dos acordos atípicos e com novos projectos, também são sentidas na Fundação AFID, embora com menos impacto, devido sobretudo à menor dependência tendencial desta instituição em relação ao Estado Providência. Ou seja, segundo os responsáveis por estas duas instituições, o Estado cumpre integralmente com todas as suas obrigações nos acordos típicos, existindo, nos restantes acordos, por vezes atrasos nos pagamentos e dificuldades na aprovação de novos projectos.

Para além destas queixas, referem outros parâmetros que podiam ser alterados na relação que se estabelece com o Estado Providência. O primeiro está relacionado com a transferência futura de novas funções sociais para a Economia Social, sendo considerado importante a criação de um grupo de trabalho para a análise de funções sociais cobertas pelo Estado Providência que poderiam ser alvo de uma cobertura mais eficaz e eficiente por parte das instituições que integram a Economia Social, nomeadamente as IPSS.

Este primeiro parâmetro é justificado pelo conhecimento do local onde as IPSS efectuem a sua acção, ou seja, o Estado Providência, por si só, muito dificilmente poderá ter uma visão próxima e profunda dos problemas sociais que afectam um determinado local, com características próprias e distintas, com necessidades sociais e económicas díspares de outros locais, onde tudo poderá ser mais imprevisível e longe do enquadramento habitual da acção social do Estado Providência. É também justificado pela melhor utilização dos recursos

financeiros do Estado, ou seja, os recursos seriam utilizados com conhecimento de causa, porque a origem está perfeitamente detectada, pelo que poderia eventualmente existir uma poupança significativa de recursos financeiros.

O segundo parâmetro referido é a existência de homogeneização do apoio social do Estado Providência a áreas que por vezes podem ser complementares ou diferentes. Por exemplo, o apoio a um utente que vive num lar residencial é igual ao apoio a um outro que possa ter necessidades mais profundas de apoio. Logo, é fundamental que, no futuro, o Estado Providência consiga implementar participações financeiras que tenham uma maior especificidade e que sejam mais direccionadas para determinados utentes.

Existem excepções, por exemplo, no caso da creche familiar, se uma criança for deficiente a participação financeira por utente/mês, ascende a 367,84 €, o que significa que existe um reconhecimento oficial face a uma situação específica que é necessário colmatar, na medida em que o apoio para uma criança sem deficiência é de apenas 183,92 €.

No entanto, apesar da diferença de valores, segundo a Fundação AFID, o apoio adicional é insuficiente, porque existem crianças com um índice de deficiência maior que necessitam de apoios consideravelmente superiores. Neste contexto, a grande diferença no apoio à deficiência, reside no acesso à resposta social. Assim, em função da gravidade da deficiência, do grau de autonomia da pessoa e das suas necessidades, existem sete tipos de resposta: centro de atendimento/acompanhamento e animação de pessoas com deficiência; serviço de apoio domiciliário; centro de actividades ocupacionais; acolhimento familiar para pessoas com deficiência; lar residencial; transportes e centro de férias e lazer.

Por outro lado, segundo os responsáveis da Fundação AFID e do Centro Social e Paroquial do Campo Grande, as diferenças que ocorrem entre as participações financeiras estatais, poderão induzir alguns responsáveis de instituições a direccionarem as respostas sociais para áreas funcionais onde elas sejam mais elevadas, por comparação com o custo.

Por vezes, o hiato entre o valor das participações financeiras mais elevadas e o custo por utente da correspondente resposta social é bastante superior quando comparado com participações financeiras reduzidas que também reflectem um custo menor por utente. Um exemplo, são as participações financeiras direccionadas para a deficiência: apesar de serem maiores, o custo por utente é muito superior ao custo de um utente que não tenha qualquer grau de dependência ou deficiência. O problema pode existir se existirem desproporções. Por exemplo, participações maiores em situações em que, proporcionalmente, os custos não sejam tão maiores, o que permite “ganhos maiores” ou, o

contrário para participações menores com custos proporcionalmente muito menores, o que também permitiria “ganhos maiores”.

Por isso, para se gerar um equilíbrio, as participações financeiras deveriam ser profundamente analisadas no sentido de definir o real e o mais justo valor a aplicar a cada resposta social.

Para agravar a situação, verifica-se que, apesar das actuais dificuldades financeiras das IPSS e da maior parte dos utentes que as frequentam, mantiveram-se inalterados os valores das participações financeiras da Segurança Social em 2010, praticando-se os montantes acordados para 2009, sem prejuízo de novos mecanismos e iniciativas previstos no presente Protocolo, tendo como justificação, a grave situação económica e financeira do País e a dificuldade que existe para o restabelecimento do equilíbrio das contas públicas (www.cnis.pt), procedendo-se a aumentos em termos nominais, pouco significativos, a partir de 2011, conforme se pode constatar pela visualização do Quadro n.º 13 – Participações Financeiras da Segurança Social às IPSS, por utente/mês, que está inserido no Subcapítulo 4.3. – Enquadramento Legal para o Financiamento e a Cooperação entre o Estado Providência e as IPSS.

Para finalizar o exposto, em relação às participações financeiras por valência, os responsáveis das duas instituições referem que existem desajustamentos nos valores das participações, ou seja, existem valências que deveriam ter uma participação superior por parte do Estado Providência.

Por isso, enquanto os valores de algumas participações podem estar ajustados, existem outros valores que não são suficientes, ou seja, as respostas sociais carecem de mais apoio financeiro.

Este parâmetro foi sobretudo referido pela Fundação AFID que considera que, na deficiência, as participações sociais do Estado Providência são insuficientes e desproporcionadas quando comparadas com as participações financeiras que são destinadas a outras valências, na medida em que os valores atribuídos não apresentam uma diferença significativa face às necessidades de apoio técnico de cada um das valências.

Apesar de tudo, ao longo dos anos, com excepção em 2010, como já se referiu, pode concluir-se que os valores das participações foram (quase) sempre aumentando, sendo esse aumento, em termos gerais, bastante significativo, quando se compara o início como o fim do período.

Mesmo retirando o eventual efeito das actualizações impostas pela revisão dos custos técnicos e tendo, ainda, em conta que já se deflacionaram os valores, a evolução real dos dados deixa transparecer a capacidade negocial das uniões e, em certos casos, a alteração dos requisitos técnicos e humanos das respostas sociais exigida pelo Estado, tendo em vista a melhoria da qualidade dos serviços prestados⁵³.

⁵³ Nos últimos anos, os valores das participações em termos nominais não têm aumentado de forma significativa, prevendo-se dificuldades acrescidas nas negociações futuras, para os fazer aumentar. Assim, é muito provável que em termos reais, os valores a receber passem a ser menores do que os anteriormente obtidos por via da capacidade negocial das uniões.

5.3 – Conclusões

Conforme previsto no Estatuto das IPSS e na Lei de Bases da Segurança Social, a relação entre o Estado Providência e as IPSS é efectuada pelos acordos de cooperação. A finalidade da cooperação consiste na concessão de prestações sociais e baseia-se no reconhecimento e valorização, por parte do Estado Providência, do contributo das instituições para a realização dos fins de acção social, enquanto expressão organizada da sociedade civil (DN 75/92, Norma II).

Em anteriores capítulos, salientou-se que a cooperação pode assumir duas formas: os acordos de cooperação e os acordos de gestão. Em relação à Fundação AFID e ao Centro Social e Paroquial do Campo Grande, a cooperação com o Estado Providência é estabelecida por intermédio de acordos de cooperação, não existindo acordos de gestão nestas duas situações. Em qualquer dos casos, os acordos de cooperação foram assinados com o Instituto de Segurança Social (ISS) por intermédio do Centro Distrital de Segurança Social (CDSS).

Os acordos de cooperação são a forma dominante de relacionamento entre o Estado Social e as IPSS, enquanto que a celebração dos acordos de gestão foi mais frequente na década de 90 do século XX, sendo, hoje em dia, bastante raros. A Fundação AFID e o Centro Social e Paroquial do Campo Grande não constituem portanto excepção.

Existem ainda acordos que não se enquadram nos acordos típicos, atípicos ou de gestão, nomeadamente, os que são estabelecidos para a operacionalização da Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados ou ainda para o desenvolvimento de acções de acompanhamento de beneficiários do Rendimento Social de Inserção.

Nos acordos de cooperação estabelecidos entre o Estado Providência, por intermédio do CDSS, e a Fundação AFID e o Centro Social e Paroquial do Campo Grande, existe um conjunto de obrigações para ambas as partes, conforme foi mencionado pelos dirigentes das IPSS. Deste modo, o CDSS tem que garantir todo o apoio técnico nas áreas administrativa, financeira, de planeamento e jurídica, podendo integrar actividades de orientação, acompanhamento e intervenção técnica, definidas consoante as necessidades e as solicitações das organizações (ISS, 2007:15). Compete-lhes ainda avaliar a qualidade dos serviços prestados, estimular a cooperação e, não menos importante, assegurar o pagamento pontual das participações financeiras estabelecidas.

Quanto às IPSS, estas têm que assegurar o bom funcionamento dos equipamentos e serviços, em conformidade com os seus estatutos e de harmonia com os requisitos técnicos

adequados, atestar as condições de bem-estar dos utentes, garantir a existência de recursos humanos adequados e fornecer ao CDSS as informações sobre as actividades desenvolvidas. As IPSS terão ainda que garantir a admissão dos utentes de acordo com os critérios definidos e muito especialmente atribuir prioridade a pessoas e grupos economicamente desfavorecidos.

Devem ainda aplicar as normas de comparticipação dos utentes segundo os seus estatutos, desde que em conformidade com os indicativos técnicos definidos. Com base nos dois estudos de caso, verificou-se que as duas IPSS, cumprem as suas obrigações de forma escrupulosa, o mesmo se passando com o Estado - CDSS. Existem, no entanto, algumas queixas em relação aos atrasos nos pagamentos das comparticipações financeiras dos acordos atípicos.

Nos estudos de caso efectuados à Fundação AFID e ao Centro Social e Paroquial do Campo Grande, verificou-se que ambas as instituições têm tido uma evolução significativa em termos de utentes, trabalhadores (as)/colaboradores (as) e ao nível da dimensão da sua estrutura financeira. A evolução do número de utentes tem ocorrido devido à excelência da prestação de serviços oferecida por estas IPSS e também devido ao surgimento de novas situações de pobreza e exclusão social e ao envelhecimento da população.

De acordo com o plano estratégico das duas IPSS, existe a clara intenção de aumentar o espaço físico na Fundação AFID, em contraposição com a intenção do Centro Social e Paroquial do Campo Grande que é de manter o actual número de utentes a não ser que haja uma necessidade imperiosa de aumentar o número de vagas por motivos de carência social ou por ineficácia do Estado Providência. Esta última ideia é salientada pelos responsáveis do Centro Social e Paroquial do Campo Grande, ou seja, têm a opinião, que para funcionar, o sistema público necessita de financiamento, e como a dificuldade em se financiar é cada vez maior, a cobertura das funções sociais que lhe são adstritas pode estar em risco e terão de ser as IPSS a assegurar parcialmente a percentagem da não cobertura da função social por parte do Estado.

Esta situação, segundo os dirigentes do Centro Social e Paroquial do Campo Grande, pode não ocorrer brevemente, no entanto, deve ser tido em conta, quando se pensa em viabilidade económica e financeira das IPSS a médio e longo prazo.

Relativamente aos trabalhadores das IPSS, o seu número tem aumentado ao longo dos últimos anos, prevendo-se que haja um aumento de funcionários na Fundação AFID, em correlação com o aumento previsto para o número de utentes na mesma instituição.

Ouvidos os dirigentes destas instituições, chega-se à conclusão de que a correlação positiva também existe em relação ao nível de habilitações literárias. Conforme é demonstrado no Subcapítulo 5.2.2 – Dados Físicos, actualmente as habilitações literárias dos funcionários são bastante mais elevadas do que eram anteriormente, porque, segundo as opiniões recolhidas, há a clara intenção de os dirigentes das IPSS dotarem os colaboradores com um nível superior de formação (académica e profissional), no intuito de estes prestarem um serviço com maior qualidade a quem os procura, sejam utentes habituais ou esporádicos. Esta forma de actuação está a elevar o crédito do ambiente organizacional das IPSS. Neste momento, existem políticas de recursos humanos na maioria das IPSS em Portugal, com um nível idêntico ou até superior a empresas que estejam fora do contexto operacional daquelas instituições e/ou que preconizem a maximização do lucro.

Ao nível do voluntariado, as diferenças são significativas entre a Fundação AFID e o Centro Social e Paroquial do Campo Grande, na medida em que o voluntariado na Fundação AFID exige um grau de especialização elevado, devido a ter uma actividade muito vocacionada para a área da invalidez e reabilitação, ao contrário do Centro Social e Paroquial do Campo Grande⁵⁴.

Nos últimos anos, a composição do sistema financeiro das IPSS tem vindo a proporcionar uma redução do grau de dependência em relação ao Estado Providência. Anteriormente, no final do século XX, em termos gerais, como se viu, as suas receitas eram provenientes do Estado Providência em cerca de 80%, actualmente, o valor é muito menor, rondando os 50%.

Com base nas opiniões dos dirigentes das IPSS que foram objecto de estudos de caso, verifica-se que a Fundação AFID terá no futuro uma estrutura financeira que lhe permitirá obter um menor grau de dependência em relação ao Estado Providência. Presentemente, é visível uma certa diminuição dos apoios públicos (2007 – 57,1%; 2008 – 53,18%, 2009 – 53,15%), quando comparados com o total das receitas da IPSS, sendo que a justificação para esse efeito, está associada à implementação e ao desenvolvimento de projectos e actividades sem qualquer interligação com o Instituto de Solidariedade Social, prevendo-se que o decréscimo da sua dependência se continue a manifestar, devido ao seu plano de actividades prever a instauração de novos projectos nos próximos anos.

⁵⁴ O papel da Economia da Dívida na sustentabilidade destas organizações tenderá a ser valorizado de forma significativa, sobretudo, se existir a confirmação do decréscimo de apoio financeiro por parte do Estado Providência.

Contrariamente à Fundação AFID, não se perspectiva que o Centro Social e Paroquial do Campo Grande venha a ter um grau de independência superior ao actual em relação ao Estado Providência (2007 – 49,9%; 2008 – 51,8%; 2009 – 53,1%), não existindo projectos em carteira que alterem os dados actuais a este nível e não há a perspectiva por parte dos dirigentes de alterar a estrutura física da instituição numa escala acentuada a curto e médio prazo.

Nas reuniões efectuadas nas IPSS, questionou-se qual a forma mais apropriada para efectuar a gestão organizacional, quais as propostas a fazer ao Estado Providência para maximizar a utilização dos recursos financeiros que transferem para as IPSS e ainda quais as fontes de financiamento alternativas.

As respostas em relação ao que o Estado Providência deveria fazer para garantir que os seus recursos financeiros tivessem uma utilidade elevada, não foram muito concretas e necessitam de maior reflexão por parte dos dirigentes das IPSS. Isto porque, conforme se verá mais adiante, quando analisarmos as conclusões obtidas sobre a hipótese de investigação de o Estado Providência poder partilhar e/ou transferir funções sociais para as IPSS, de forma a possibilitar o melhor cumprimento dessas funções, não existem muitas ideias sobre esta questão e o receio é muito elevado face à possibilidade de o Estado se poder demitir das suas funções sociais actuais. Por isso, numa hipótese deste género, os dirigentes consultados defendem um período de avaliação, caso exista um retrocesso face à situação actual, como o processo a voltar ao seu estado inicial, havendo, por princípio uma resistência ao cenário de transferência de funções sociais que foram objecto de estudo.

A outra questão sobre as fontes de financiamento alternativas obteve uma resposta mais objectiva, assentando na realização de novos projectos e actividades a desenvolver (como o aumento de respostas sociais, a criação de empresas sociais e a prestação de serviços a outras entidades), que poderiam atenuar o grau de dependência em relação ao Estado Providência, aumentando as receitas próprias mas também na procura de novos mecenas que acreditem no projecto e na credibilidade da instituição.

Em relação ao tema do mecenato, a ideia defendida por estas IPSS é a de que as empresas e os particulares deveriam obter um grande benefício fiscal por contribuírem com o seu apoio financeiro. Neste âmbito, a proposta seria definir com o Estado um quadro de diferenciação positiva a nível fiscal para empresas e particulares, em relação às matérias relacionadas com o apoio financeiro às IPSS.

Como se viu anteriormente, as relações de contratualização entre o Estado Providência e as IPSS, sob um ponto de vista financeiro, têm conhecido, nas últimas décadas, bastantes transformações. Ao nível legislativo, os regimes financeiros e os respectivos critérios de apoio estabelecidos na Lei, têm sido alvo de várias mudanças, algumas delas ainda em curso. Por outro lado, as próprias tendências do processo de governação têm intensificado, na economia portuguesa, o impacto financeiro da contratualização. A transformação do Estado Providência traduzida, entre outros aspectos, pela transferência crescente da provisão de bens e serviços para a Economia Social e Solidária, o crescimento do número de IPSS, a evolução do valor das participações da Segurança Social e as transformações sociais e demográficas da população portuguesa exigindo diferentes adequações do tipo de respostas sociais, têm alterado de forma significativa a composição e o impacto relativo do financiamento da cooperação, no conjunto da actividade produtiva. No fundo, é a configuração institucional do capitalismo português que se vai alterando, à medida que a actividade sócio-produtiva se vai repartindo, de forma institucionalmente diversa, pelos sectores de actividade económica, nomeadamente, pelo Estado, pelo Mercado e pelo Terceiro Sector.

Actualmente, os valores das participações dos acordos de cooperação são determinados por intermédio dos protocolos de cooperação celebrados entre o Governo, através de um dos seus membros, e as uniões representativas das IPSS, nomeadamente, a CNIS, a UMP e a UM. A fixação das participações financeiras inscritas nos sucessivos protocolos de cooperação tem vindo a depender da taxa de inflação, dos custos de referência por utente e por mês e sobretudo do poder negocial das uniões que, em termos gerais, explicam a evolução daquele valor.

A fixação dos valores das participações para as respostas não tipificadas obedece a um processo diferente com regras especiais. O seu montante é calculado tendo por base uma análise casuística, levando em conta a especificidade da resposta social a desenvolver, o que exige a elaboração de um estudo económico e financeiro, por parte dos serviços especializados dos CDSS. Por sua vez, a IPSS tem que apresentar igualmente, um estudo económico e financeiro, descrevendo as fontes de financiamento da resposta e o seu custo. Através de um processo de negociação entre ambas as partes, acorda-se uma percentagem de participação que pode oscilar entre 65% e 80% do custo total. Assim, embora o procedimento para encontrar os valores das participações ocorra entre o CDSS e a IPSS, as actualizações anuais são determinadas pelos protocolos de cooperação, sendo que os aumentos anuais têm acompanhado a taxa de inflação.

Os sistemas de financiamento das IPSS não se esgotam nos acordos de cooperação. Conforme se verificou por intermédio dos dois estudos de caso realizados, existem outras formas de financiamento público. Desde logo, a administração pública contribui com um financiamento expressivo para o investimento em equipamentos sociais, seja para a sua construção ou remodelação, através de programas específicos e concedendo subsídios para situações muito diversas.

Há vários exemplos, o Fundo de Socorro Social é um fundo autónomo, dotado de autonomia administrativa e financeira, integrado no Sistema de Acção Social e que se destina à prestação de auxílio em situações de calamidade, de sinistro e de combate à exclusão social, através do apoio a conceder às IPSS. Igualmente, estas podem obter subsídios de carácter excepcional (os designados subsídios eventuais) com a finalidade de solucionar ou atenuar situações resultantes, por exemplo, do baixo volume das participações familiares, da insuficiência da procura – devido a especificidades conjunturais, implicando custos médios elevados – e, ainda, de dificuldades para a aquisição de determinado equipamento ou material específico.

Para além deste tipo de subsídios, existem (e existiram anteriormente) um conjunto alargado de programas e de projectos que transferem somas significativas de capital para a remodelação ou para a construção de instalações, para a aquisição de equipamento de transporte, mobiliário, máquinas entre outros mecanismos. Temos como exemplos, o PIDDAC (Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central), o Plano DOM (Desafios, Oportunidade e Mudanças), o PARES (Programa de Alargamento da Rede de Equipamentos Sociais), entre muitos outros, conforme foi divulgado no Subcapítulo 4.4. – Sistema de Acção Social e os Aspectos Financeiros da Relação com as IPSS.

No entanto, é de referir que o montante dos fundos captados pelas IPSS, através deste conjunto de subsídios, programas e projectos, apesar de ser significativo, é bastante inferior ao valor total das participações captadas por intermédio dos acordos de cooperação.

Convém, no entanto, salientar que esta observação vale apenas para o conjunto do universo das IPSS e não para as mais variadas situações particulares. Assim, se há organizações que têm dificuldades no acesso às verbas disponibilizadas pelos variados programas, existem, todavia, outras cujas condições de desenvolvimento da actividade produtiva foram substancialmente alteradas pela disponibilização de subsídios ou de verbas provenientes de determinados programas.

Por último, embora não constituam uma forma de financiamento directo, é de referir as regalias e isenções fiscais que o estatuto de IPSS concede às organizações, como a isenção de IRC, de IVA e de outros impostos tais como o Imposto Municipal sobre Imóveis, o Imposto Municipal de Veículos e ainda outros benefícios, como a isenção de custas em processos judiciais.

Para completar os sistemas de financiamento das IPSS, convém salientar as receitas próprias que as IPSS apresentam pelo desenvolvimento de projectos autónomos e por donativos e dádivas que obtêm por intermédio do apoio dado por empresas e particulares e as participações familiares dos utentes ou famílias, segundo os critérios definidos nos seus regulamentos, desde que adequados aos indicativos técnicos aplicáveis para cada modalidade e adoptados entre os serviços do ministério e as uniões (alínea c) do n.º 1 da Norma XVI).

Neste contexto, verificou-se, conforme descrito no anterior subcapítulo, que a Fundação AFID (receitas próprias: 2007 – 42,9%; 2008 – 46,8%; 2009 – 46,9%), tem desenvolvido de forma significativa a sua acção de forma a gerar receitas próprias e outras, com base em projectos autónomos que tem vindo a incrementar, de forma a possibilitar uma menor dependência futura em relação ao Estado. Por seu lado, verificou-se também que o Centro Social e Paroquial do Campo Grande ainda não adoptou esta postura, embora existam sinais de que o possa vir a fazer no futuro, devido às limitações e aos constrangimentos que o Estado Providência tem vindo a impor à generalidade das IPSS em Portugal.

É de destacar que as suas receitas próprias (2007 – 50,1%; 2008 – 48,2%; 2009 – 46,9%) têm vindo a decrescer e que, neste âmbito, apresenta uma tendência com sentido contrário em relação à Fundação AFID, apesar de as duas IPSS terem um nível de receitas próprias bastante aproximado em termos percentuais.

Neste âmbito, é de admitir que, num cenário de crise económica e financeira da Segurança Social, ambas as instituições se possam manter em funcionamento. Para isso, teriam que aumentar as receitas próprias por intermédio do desenvolvimento da sua actividade operacional, pela captação de novos donativos e pela tentativa de aumento das participações familiares. Em relação a estas últimas, tal como está previsto no diploma que estabelece o modelo de cooperação (o referido DN 75/92 de 5 de Maio), as organizações deverão aplicar as normas de participação dos utentes ou famílias segundo os critérios definidos nos seus regulamentos, desde que adequados ao que está estipulado.

Assim, consoante as suas estratégias económicas, a modificação dos valores percentuais pode ser no sentido da sua diminuição ou do seu aumento. No primeiro caso, a

organização baixa as percentagens máximas de comparticipação para evitar uma excessiva disparidade entre as comparticipações dos utentes. Na segunda situação, a organização pode optar pela subida dos valores tabelados para aumentar as suas receitas. Seja como for, em qualquer dos casos, a comparticipação familiar nunca poderá ultrapassar o custo real médio do utente.

Do ponto de vista das IPSS, as comparticipações da Segurança Social para as respostas tipificadas são um dado pois, como se viu, são fixadas anualmente por protocolo de cooperação e são iguais para todas as organizações. O mesmo já não se pode dizer das restantes fontes de financiamento, abrindo-se aqui um importante campo de estratégia de maximização das receitas. Na verdade, a capacidade de obtenção de outros subsídios (por exemplo, o fundo de socorro social, os subsídios eventuais e os subsídios autárquicos) ou fundos de programas nacionais e europeus tem uma influência determinante na situação financeira da organização.

Por outro lado, o peso acentuado que as comparticipações dos utentes ocupam no total das receitas próprias leva a que muitas organizações tentem captar os utentes com maior rendimento económico, sendo que a diferenciação das comparticipações, para os utentes que não estejam abrangidos por acordos, poderá ser uma prática possível de maximização de receitas. Porém, poderá ter consequências em termos de missão social, prejudicando os mais carenciados.

Na Fundação AFID, as comparticipações dos utentes representaram em 2009, cerca de 43,5% do total das receitas próprias (2007 – 48,4%; 2008 – 47,6%), enquanto que, no Centro Social e Paroquial do Campo Grande, atingiram, 68,5% do total das receitas próprias (2007 – 54,8%; 2008 – 64,2%). Neste caso, podemos concluir que as receitas com comparticipações dos utentes tem muito maior impacto no Centro Social e Paroquial do Campo Grande do que na Fundação AFID, pelos motivos invocados no Subcapítulo anterior, mas também pelo facto de a Fundação AFID ter uma actividade operacional mais descentralizada, devido a protocolos celebrados e a recentes projectos desenvolvidos, conforme citado anteriormente, apresentando por isso, um menor peso das comparticipações dos utentes no total das receitas próprias.

Em suma, a capacidade económica e financeira das IPSS varia consideravelmente, de acordo com um conjunto diversificado de factores. Aliás, foi o conhecimento dessa realidade que motivou, por várias vezes, a publicação anterior de um conjunto de diplomas, que visavam a introdução da questão da diferenciação positiva, mesmo antes da era dos protocolos

de cooperação. Essas tentativas, de uma forma ou de outra, acabaram por se revelar pouco coerentes e foram (provisoriamente) abandonadas com a introdução de uma comparticipação única para cada resposta social. Porém, hoje voltam a estar na agenda política, se bem que em moldes muito diferentes dos seus termos originais, devido ao Estado Social estar a ser ameaçado permanentemente e de o futuro ser bastante incerto quanto à garantia da sua continuidade nos mesmos moldes, prevendo-se algumas alterações significativas que proporcionarão mudanças estratégicas no funcionamento das IPSS em Portugal.

Relativamente à forma mais apropriada para efectuar a gestão organizacional das IPSS, as respostas a esta questão foram bastante incisivas e podem introduzir algumas alterações na gestão a nível interno e na relação com o Estado Providência. Assim, com o apoio dos dirigentes das IPSS, foi definido um grupo de estratégias que se estendem por diferentes vectores organizacionais internos que visam directamente a obtenção de ganhos de eficiência na administração de recursos:

a) Adoptar modelos de gestão modernos e profissionais (um exemplo, seria o modelo orçamental ser distribuído por centros de custo correspondentes a respostas sociais e executado por cabimentação prévia da despesa, implicando previsibilidade e aferição de necessidades);

b) Proporcionar o incremento de formação profissional e a fixação de procedimentos, permitindo obter ganhos na gestão de tempo e na competência dos recursos humanos;

c) Integrar funções, seja por flexibilização de conteúdos funcionais dos prestadores, seja por fusão de serviços;

d) Determinar o core business e a missão da instituição, promovendo-se o outsourcing de fornecimentos e o desenvolvimento de valências/respostas sociais integradas e qualificantes das valências existentes (por exemplo, a criação de unidades de cuidados continuados articulada com respostas sociais para idosos);

e) Promover a plasticidade dos horários de funcionamento dos equipamentos sociais e o fornecimento de serviços, adequando-os às necessidades dos beneficiários/utilizadores, fazendo divergir as tabelas de comparticipações dos benefícios usufruídos;

f) Efectuar a rentabilização de património não afecto à actividade principal, promovendo valor;

g) Diminuir as dificuldades de financiamento ficando o Estado Providência como fiador após a avaliação do projecto;

h) Aumentar as diferenciações positivas ao nível fiscal;

i) Garantir da parte do Estado Providência, o acesso a linhas de crédito e apoio, que no mínimo tenham as condições e montantes de dimensão proporcional às concedidas ao sector privado;

j) Dinamizar as instituições, recriando mecanismos de envolvimento da comunidade, fomentando o voluntariado organizado, e acedendo à introdução de uma lógica de contrapartidas na gestão, criando benefícios (de acesso ou de custo a serviços produzidos) que suscitem a possibilidade de captação de quotas, por exemplo. O envolvimento da comunidade pode ser ampliado pelo marketing social, ou seja, pela divulgação de uma imagem exterior de credibilidade e igualdade orientada para o utilizador/beneficiário, predispondo a imagem da IPSS em causa e favorecendo o seu posicionamento na captação de gestos altruístas (de fundamento religioso ou não) e/ou na colocação de serviços mais vastos que os tradicionais.

Com base nesta última alínea, resta referir que tanto a Fundação AFID como o Centro Social e Paroquial do Campo Grande consideram que a Economia da Dádiva é fundamental para a sustentabilidade das organizações. Conforme divulgado anteriormente, a Fundação AFID tem um número muito inferior de voluntários em comparação com o Centro Social e Paroquial do Campo Grande, justificado pelo grau de trabalho especializado que é necessário numa instituição em detrimento da outra.

Em síntese, os responsáveis destas instituições afirmam que gostariam de reforçar a Economia da Dádiva nas suas actividades operacionais, sendo muito fácil efectuar o aumento do número de voluntários no Centro Social e Paroquial do Campo Grande, enquanto na Fundação AFID é bastante complicado, de acordo com a justificação apresentada pelos seus responsáveis. No entanto, colocam a hipótese de facultar formação para o desempenho de algumas tarefas que envolvam um menor grau de especialização técnica, com o objectivo de aumentar a sustentabilidade organizacional.

6 – Conclusões Gerais

Ao longo deste trabalho, tentou-se fazer um esforço significativo no sentido de se identificar com bastante rigor os sistemas de financiamento das Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) e a sua relação com o Estado Providência em Portugal.

Este trabalho de investigação definiu objectivos que foram atingidos, tendo o contributo dos dirigentes das IPSS estudadas sido importante para o efeito, na medida em foi efectuada uma reflexão consistente sobre os problemas actuais que afectam o Estado Providência e que se reflectem de forma acentuada na actividade diária das IPSS em Portugal.

Assim, o objectivo geral da investigação (caracterização dos sistemas de financiamento das IPSS e a sua relação com o Estado Providência em Portugal) foi alcançado, conseguindo-se efectuar uma caracterização rigorosa das fontes de financiamento das IPSS e apurando-se a relação que é estabelecida com o Estado, colocando-se em ênfase os aspectos relacionados com as participações financeiras, as perspectivas futuras do relacionamento com as IPSS e algumas estratégias organizacionais a implementar para reduzir o grau de dependência, num contexto de crise económica e de grande incerteza para garantir, no futuro, a actual extensão da despesa do Estado com a protecção social em Portugal.

Para a concretização deste objectivo, o exposto no Capítulo n.º 5 – Estudos de Caso, foi fundamental, pois, durante a aplicação dos estudos de caso, foram obtidas respostas que tornaram clara a estrutura de financiamento das IPSS e as dificuldades que sentem para garantirem a sua viabilidade económica e financeira.

No entanto, os outros capítulos também foram essenciais porque enquadram e fundamentam o Capítulo n.º 5. Essa articulação iniciou-se com o Capítulo n.º 1 – A Pobreza e a Exclusão Social, uma vez que a pobreza e a exclusão social constituem, duas das principais causas (embora não as únicas) para a existência de IPSS no nosso País, tendo o estudo recaído sobre a contextualização da pobreza e exclusão social nas suas várias vertentes e nas respostas sociais proporcionadas pelo Estado, abordando a sua intervenção e a sua responsabilidade na protecção social em Portugal, desde a 1.ª República até aos nossos dias.

Depois, por ser o contexto de enquadramento das IPSS, entendeu-se, no Capítulo n.º 2 (A Economia Social como resposta aos problemas sociais – caracterização geral e enquadramento), aprofundar os conceitos de Economia Social e Solidária, como sendo um ramo fundamental da Economia, no sentido de reflectir e discutir os seus critérios de referência teórica e de aplicação prática, como uma das respostas às múltiplas questões e

problemas que atingem a generalidade dos países em todo o mundo e a sua articulação com o Estado Social, numa perspectiva evolutiva em relação a um desenvolvimento profícuo e duradouro no sentido de estabelecer uma relação complementar que permita a redução da Pobreza e Exclusão Social.

No Capítulo n.º 3 – A Economia Social, as Instituições Particulares de Solidariedade Social e Acção Social em Portugal -, a prioridade foi realizar uma análise às IPSS, devido a estas organizações integrarem a Economia Social e Solidária e terem uma acção de elevada importância para o desenvolvimento da generalidade das actividades do Estado Providência em Portugal.

No Capítulo n.º 4, foram mencionados alguns estudos que abordam e ajudam a compreender algumas problemáticas relativas os sistemas de financiamento das IPSS em Portugal, colocando-se em destaque dois grandes grupos de estratégias para a resolução de problemas nas IPSS, um mais relacionado com a própria organização interna das IPSS e o outro sobre a hipótese de se gerarem novas soluções face às actuais fontes de financiamento.

Neste âmbito, todos os capítulos da tese se complementam, porque as áreas de conhecimento de todos eles estão interligadas ou apresentam uma forte correlação entre si, tendo por isso contribuído para alcançar o objectivo principal da investigação e os objectivos específicos.

Considera-se que o Estudo da Pobreza e da Exclusão Social (Capítulo n.º 1) foi fundamental para colocar em evidência as dificuldades que sentem as IPSS no financiamento de respostas sociais que estavam dadas por adquiridas. Ou seja, o Estado Providência tem cada vez maiores dificuldades em financiar as IPSS e as outras organizações que integram a Economia Social e Solidária. É notório que as instituições do Terceiro Sector enfrentam desafios de difícil resolução, não só devido à impossibilidade de o Estado manter as actuais ajudas públicas, mas também devido ao surgimento de novos casos de Pobreza e de Exclusão Social, desenvolvidos sobretudo pelo aumento do nível de desemprego e pelo congelamento de salários e reformas em Portugal e pelos efeitos da actual crise económica, financeira e social.

Anteriormente, face às dificuldades que se adivinhavam para o Estado manter o seu nível de financiamento, motivadas pela previsão de saldos negativos nos regimes contributivos da Segurança Social a partir de 2007 e pelas projecções de esgotamento das reservas acumuladas no Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social até 2015, o Governo Português optou em 2006 por introduzir ajustamentos paramétricos, mantendo o

esquema financeiro no essencial e indicando que o principal foco de ajustamento era a necessidade de proceder à calibragem do parâmetro da esperança média de vida, gerando desta forma, o factor de sustentabilidade na fórmula de cálculo do benefício (vide Subcapítulo 3.3 – As IPSS face às Transformações do Estado Providência em Portugal).

Nessa altura, começou em Portugal a acentuar-se a discussão sobre a viabilidade económica e financeira do Estado Providência e o papel da Economia Social e Solidária, tendo em conta as expectativas da impossibilidade de o Estado assegurar no futuro a cobertura das funções sociais que vigoram há alguns anos e que foram sobretudo conquistadas a partir da revolução de Abril de 1974. Por isso, neste trabalho, para além do estudo da Pobreza e da Exclusão Social, procurou-se, face às insuficiências do Estado Social, enaltecer o papel da Economia Social e Solidária como resposta aos problemas sociais. Esse papel veio a tornar-se ainda mais relevante, tendo em conta o crescente afastamento do Estado na implementação de políticas keynesianas e o agravamento da crise económica e financeira que ameaça o protagonismo que o Estado Providência vinha a manifestar, tornando infrutífera a reforma de 2006-07 da Segurança Social.

Os apertos orçamentais previstos no Programa de Estabilidade e Crescimento para 2010-13 e as medidas inseridas no Programa do XIX Governo Constitucional que incorporam as medidas da troika, assumindo o ajustamento financeiro como prioridade máxima, vieram agudizar ainda mais a perspectiva de manutenção de um Estado Providência forte, gerando-se uma enorme desconfiança e polémica quanto à sua capacidade financiadora futura. Por isso, de acordo com os dirigentes das instituições que foram alvo de estudo de caso, a Economia Social e Solidária, e as IPSS em particular, constituirão nos próximos anos um dos obstáculos ao agravamento da Pobreza e Exclusão Social, porque efectuarão a cobertura das falhas do Estado Social, dando origem provavelmente a um novo contrato social, em que de forma progressiva, o Estado Providência deixe de ter uma papel de tutela, passando a estabelecer parcerias sociais com as IPSS e as outras organizações que estão inseridas na Economia Social e Solidária.

Daí ser fundamental, ter-se enumerado neste trabalho as competências das IPSS no desenvolvimento da Acção Social no nosso País (Capítulo n.º 3 – A Economia Social, as IPSS e a Acção Social em Portugal) e as características que o financiamento público assume em Portugal, o seu enquadramento legal e os aspectos financeiros da sua relação com as IPSS (Capítulo n.º 4 – O Financiamento Público das IPSS em Portugal).

Face ao exposto, vai discutir-se a breve prazo a implementação de novas medidas de reforma a aplicar no Estado Providência. Estas medidas, segundo o entendimento do Governo Português, perspectivam-se como inadiáveis porque Portugal não terá um crescimento económico forte e a resolução do problema da dívida pública levará a que o nosso país reduza e restrinja o acesso aos apoios públicos que emanam do Estado Providência, fragilizando cada vez mais os indivíduos com menores rendimentos, colocando-se em causa a equidade pretendida entre as gerações e a preservação dos mecanismos de protecção social, para nós e para as gerações vindouras.

Todas estas problemáticas que envolvem o Estado Providência, a Economia Social e Solidária e os restantes Stakeholders, tornaram-se mais claras com a realização dos dois estudos de caso que foram divulgados no Capítulo n.º 5 – Estudos de Caso. É evidente que, face às actuais e previsíveis medidas a aplicar e tendo por base as reformas que ocorreram ultimamente no Estado Providência, agravando a situação social da população, os dirigentes das IPSS que foram objecto de Estudos de Caso, reafirmaram que terá de ser a Sociedade Providência a garantir - em regime de substituição, por intermédio de uma complementaridade acrescida, com uma contratualização mais abrangente ou por delegação de funções - o défice imposto na cobertura de muitas funções sociais, por intermédio das IPSS e de outras organizações, tendo como referência os pressupostos defendidos pela Economia Social e Solidária, com o objectivo de colmatarem o crescente afastamento que se tem manifestado com a actuação do Estado Providência. Em síntese, a Sociedade Providência seria responsável por fomentar uma parceria entre todos os actores da sociedade (Estado, sociedade civil, Economia Social e Solidária e empresas) para resolver os problemas que afectam os indivíduos e os grupos mais desprotegidos e carenciados.

Neste contexto, é de salientar o papel histórico, precursor, complementar e substituto da Economia Social e Solidária (e das IPSS) em relação ao Estado Social, quando este é alvo de crises e reformulações, devido a factores de natureza financeira ou a factores ideológicos que permitem a introdução de políticas neoliberais.

Deste modo, segundo a opinião dos dirigentes das IPSS analisadas, a Sociedade Providência tem que agir, as IPSS têm que incrementar novos projectos e introduzir novas medidas (internas e externas), quer para efectuarem a cobertura de novos casos de Pobreza e de Exclusão Social, quer para desenvolverem as instituições onde actuam, por forma a que todas elas sejam sustentáveis em todas as suas dimensões, equilibrando o decréscimo de apoios públicos impostos por políticas neoliberais que poderiam criar graves problemas

sociais às pessoas que estão mais vulneráveis, que sentem directamente os constrangimentos económicos e financeiros implementados pelos últimos Governos e que afectam a acção profícua que o Estado Providência vinha a realizar em Portugal sobretudo a partir do final da década de setenta, após a Revolução de Abril de 1974.

Ao atingirem-se os objectivos específicos, identificaram-se nos dois estudos de caso, as percentagens das várias fontes de financiamento das IPSS, analisou-se a relação dos sistemas de financiamento com o Estado Providência, por intermédio dos acordos de cooperação, entre outros financiamentos públicos, avaliou-se o impacto e a natureza do apoio do Estado às IPSS, nomeadamente o grau de dependência que isso proporciona e qual a viabilidade económica e financeira que as IPSS apresentam pelo facto de continuarem muito dependentes de apoios públicos e efectuou-se uma reflexão sobre a possibilidade de transferência de coberturas sociais para as IPSS, tendo-se chegado à conclusão de que este processo é extremamente delicado e terá de ser objecto de um debate profundo, no sentido de avaliar o eventual sucesso de cada uma das funções sociais que poderão ser transferidas. Caso não se verifiquem as necessárias condições para a transferência da função social, devido à avaliação da comissão delegada para o efeito não ter sido positiva, o Estado Providência terá de voltar a assumir as responsabilidades que tinha anteriormente em toda a sua plenitude. De qualquer forma, foi unânime que a Economia Social e Solidária não pode ser um alibi para o Estado não assumir as suas responsabilidades políticas e sociais.

Nos dois estudos de caso foram respondidas as perguntas de partida e confirmadas as hipóteses de investigação, ou seja, os sistemas de financiamento apresentam insuficiências em relação à missão que as IPSS têm vindo a assumir, as IPSS estão muito dependentes das contribuições do Estado Providência no que se refere ao seu financiamento (no Subcapítulo 5.2.3 – Dados Financeiros, Quadro n.º 18, pode-se apurar a percentagem de financiamento público das IPSS) e deve ser realizada uma avaliação futura das transferências de coberturas sociais para as IPSS, no sentido de obter uma maior eficiência a nível social e a nível financeiro.

Portanto, verificou-se que os sistemas de financiamento das IPSS analisadas ainda apresentam uma componente elevada de financiamento público (Fundação AFID – 53,15% e C.S.P.C. Grande – 53,07%) a decrescer na Fundação AFID, face ao constante empreendedorismo dos seus responsáveis e a manter-se no caso do Centro Social e Paroquial do Campo Grande, devido a não se perspectivarem alterações de fundo no sistema de funcionamento desta IPSS. Deste modo, é notório, pela análise das fontes de informação

recolhidas (balancete, balanço, demonstração de resultados e opiniões de responsáveis), que o grau de dependência em relação ao Estado Providência é ainda bastante elevado, na medida em que as transferências financeiras estatais constituem a principal fonte de receita das IPSS. No entanto, os sistemas de financiamento das IPSS, na opinião dos seus responsáveis, apresentam insuficiências em relação à missão que as IPSS têm vindo a assumir, ou seja, a evolução das participações financeiras do Estado Providência para as IPSS não tem sido significativa nos últimos anos, o que impossibilita por vezes, o apoio à generalidade das pessoas que estão em situação de Pobreza e Exclusão Social.

Neste contexto, ao longo dos tempos, a Economia Social e Solidária tem reivindicado e proposto políticas públicas específicas, umas foram implementadas pelo Estado Providência, outras carecem de desenvolvimento e estão muito atrasadas.

Recentemente, por intermédio da Resolução do Conselho de Ministros n.º16/2010, de 04 de Março, aprovou-se o Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Economia Social (PADES), com o objectivo de dinamizar a Economia Social, sendo que um primeiro passo em prol da estratégia de reconhecimento e de valorização do sector social foi dado através do processo de criação da Cooperativa António Sérgio para a Economia Social (CASES) – Decreto-Lei n.º 282/2009, de 07 de Outubro. Um segundo passo foi ainda dado no sentido da afirmação do potencial de criação de emprego por parte deste sector, através da criação de um programa específico de estágios profissionais, o INOV -Social, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 112/2009, de 26 de Novembro, visando a colocação de jovens quadros qualificados junto das instituições da Economia Social e, concomitantemente, o reforço da gestão e a modernização das instituições acolhedoras.

Determinou-se que competia à CASES, a gestão das linhas programáticas do PADES, realçando-se a implementação, no âmbito do PADES, de uma linha de crédito bonificado, no valor de € 12.500.000, específica para as entidades que integram o sector social, com os seguintes objectivos: *a)* Investimento no reforço da actividade em áreas existentes ou em novas áreas de intervenção; *b)* Modernização dos serviços prestados às comunidades; *c)* Modernização da gestão e reforço de tesouraria; *d)* Reforço do fundo de manei necessário ao desenvolvimento da sua actividade; *e)* Liquidação de dívidas junto de instituições de crédito ou de fornecedores.

Realça-se ainda o lançamento, no âmbito do PADES, de um programa nacional de microcrédito, no montante global de €15.000.000, destinado a fomentar a criação de emprego e o empreendedorismo entre as populações com maiores dificuldades de acesso ao mercado

de trabalho, beneficiando, preferencialmente, desempregados que pretendam desenvolver uma actividade por conta própria, para a qual necessitem de um empréstimo de baixo valor, com o limite máximo de € 25.000, e ao qual não consigam aceder junto de instituições financeiras.

Neste momento, segundo informações prestadas por dirigentes da CASES, a operacionalização do PADES ainda não está concluída na medida em que existem alguns condicionalismos, como por exemplo, a renegociação das taxas de juro que foram negociadas com as instituições financeiras há cerca de dois anos e o sistema de microcrédito do Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP) que apresenta ainda algumas deficiências para a sua correcta utilização, para além da instabilidade política que se tem sentido. Por isso, a CASES continua a ultimar os protocolos, enunciados no n.º 2 do artigo 5.º da Portaria n.º 42/82011, de 19 de Janeiro, a celebrar entre a CASES, o IEFP, as instituições bancárias e as sociedades de garantia mútua.

Foi igualmente criado o Conselho Nacional para a Economia Social (Resolução do Conselho de Ministros n.º 55/2010, de 04 de Agosto), órgão consultivo, de avaliação e de acompanhamento ao nível das estratégias e das propostas políticas nas questões ligadas à dinamização e ao desenvolvimento da Economia Social e Solidária.

Numa das suas reuniões, o Conselho Nacional para a Economia Social deliberou que seria importante elaborar um trabalho de levantamento de toda a legislação existente sobre Economia Social, no sentido de poder eventualmente gerar uma Lei de Bases que proporcione uma actualização de todo o sector e a sua modernização.

Com o intuito de gerar uma Lei de Bases, no início de 2011 foram formuladas duas propostas de Lei de Bases da Economia Social, sendo que a proposta de Lei de Bases do PSD foi reprovada por intermédio de votação na Assembleia da República em 11 de Fevereiro de 2011 e a proposta de Lei de Bases do Bloco de Esquerda não chegou a ser discutida na Assembleia da República. Entre as duas propostas de Lei de Bases existiam significativas diferenças, no entanto, coincidiam em alguns pontos, como por exemplo, na evocação do esteio histórico, na enumeração de princípios, no peso da Economia Social e Solidária no PIB e no emprego, contudo, adoptando uma linguagem própria que está directamente conectada com a ideologia política de cada um dos partidos – PSD e Bloco de Esquerda.

A proposta de Lei de Bases do PSD foi inicialmente rejeitada com os votos contra do PS, PCP, PEV e BE, sendo que foram apontadas razões como o facto de o PSD pretender tirar a referência ao sector cooperativo e social do seu projecto de revisão constitucional (BE), revogando alguns artigos importantes da Constituição da República Portuguesa pertencentes

ao sector da Economia Social (PCP e PEV), de ter uma visão assistencialista e de ser inoportuna e insuficiente em algumas matérias intrínsecas da Economia Social e Solidária (PS).

Em 21 de Setembro de 2011, o Projecto de Lei de Bases da Economia Social foi aprovado na generalidade na Assembleia da República, com votos a favor do PSD e do CDS-PP, votos contra do PCP, do BE, do PEV e abstenção do PS, tendo baixado à Comissão de Segurança Social e Trabalho.

Por fim, foi publicada no dia 08 de Maio de 2013 (Diário da República, 1ª Série, n.º 88), a Lei de Bases da Economia Social (lei n.º 30/2013).

Relativamente a legislação produzida a nível internacional é de destacar a Resolução do Parlamento Europeu, de 19 de Fevereiro de 2009, sobre a Economia Social (2008/2250(INI)). Esta resolução, tendo em conta um vasto conjunto de legislação produzida anteriormente, enaltece a o papel da Economia Social e Solidária a nível europeu, sendo de destacar as considerações gerais que produz. Neste conjunto de considerações, é de salientar a primeira que é enunciada na resolução e que “sublinha que a Economia Social, ao aliar rentabilidade e solidariedade, desempenha um papel essencial na economia europeia, criando empregos de elevada qualidade, reforçando a coesão social, económica e regional, gerando capital social, promovendo a cidadania activa, a solidariedade e um tipo de economia com valores democráticos que põe as pessoas em primeiro lugar, para além de apoiar o desenvolvimento sustentável e a inovação social, ambiental e tecnológica”. É de enfatizar igualmente as recomendações que são produzidas na resolução, como por exemplo, o reconhecimento que deve ser dado ao conceito de Economia Social: o reconhecimento jurídico - estatutos europeus para as associações, as fundações e as sociedades mútuas - o reconhecimento estatístico e o reconhecimento como parceiro social. A Economia Social é valorizada como actor-chave para a concretização dos objectivos da Estratégia de Lisboa, denunciando ainda os meios necessários para atingir os vários objectivos que são propostos e que estão indicados na citada resolução.

Em Portugal, a Economia Social e Solidária pode ser entendida em grande parte como estando actualmente em ligação com uma permanente busca de reconfiguração do papel do Estado Providência (poder público), para garantir a coesão e protecção social, baseadas em novas formas de solidariedade, face à crise da sociedade salarial e às metamorfoses actuais da questão social. Ou seja, a Economia Social e Solidária substitui actualmente o Estado Providência em muitas acções públicas, demitindo-se o Estado das suas obrigações, pela via

da diminuição de apoio (financeiro e técnico), relativamente às funções sociais já asseguradas pelas IPSS em Portugal.

Num contexto de crise da sociedade salarial, as políticas públicas desenvolvidas pelo Estado Social por si só e em conjunto com a Economia Social e Solidária, por intermédio das IPSS e de outras instituições sem fins lucrativos, passaram a ser claramente insuficientes ou inadequadas. Devido à actual conjuntura económica, à constante letargia e à manutenção e insuficiência de apoios por parte do Estado Providência, torna-se fundamental que a Economia Social e Solidária continue a apoiar e a fomentar o desenvolvimento das IPSS, para que estas se viabilizem e se fortaleçam no interior de uma economia capitalista cada vez mais circunscrita e centralizada sendo que, ao mesmo tempo, o fortalecimento das organizações não pode ocorrer em detrimento das condições de vida e dignidade dos participantes a elas associados.

Deste modo, face à crescente insuficiência de apoios do Estado, as IPSS e outras instituições sem fins lucrativos são muitas vezes encaradas como uma nova forma de organização e de gestão das próprias políticas públicas, sendo que estas deveriam estar inseridas nas competências sociais do Estado Providência. Assim, face aos actuais constrangimentos, a relação entre Estado Providência e as IPSS vai continuar a desenvolver-se com bastantes condicionalismos de natureza financeira, sendo necessárias alterações, como a inovação e a criação de mecanismos financeiros para tentar que, apesar das enormes dificuldades sentidas, as IPSS possam continuar a ter viabilidade económica e financeira e a desenvolver a sua actividade operacional. Neste âmbito, para tentar minimizar as dificuldades, além da avaliação da 3.º hipótese de investigação, deveria ser colocado em equação o desenvolvimento de políticas públicas em articulação com as IPSS e novas alternativas de financiamento.

A iniciativa de procura de novas soluções de financiamento para minimizar o decréscimo/estagnação do apoio por parte do Estado, tem conduzido as IPSS a fomentarem a criação de empresas sociais e a direccionarem utentes em situação de Pobreza e Exclusão Social para projectos apoiados pelo microcrédito, desenvolvendo desta forma alguns mecanismos que proporcionam novas receitas e que possibilitam o apoio a outras pessoas que tenham dificuldades, devido à libertação dos utentes que iniciaram projectos com apoio de microcrédito, entre outros possíveis apoios.

O papel que as teorias políticas reconhecem ao Estado Providência em matéria de protecção social determinou o modo como elas vêem a Sociedade Providência. A um papel residual, de intervenção correctiva excepcional e limitada, como defende a teoria política liberal, corresponde a ideia de que a essência da Sociedade Providência é libertar, autonomizar e responsabilizar a sociedade, evitando que o Estado Providência destrua a solidariedade nas relações humanas e torne os cidadãos dependentes de si próprios.

Para alguns a Sociedade Providência constitui a antítese do Estado Providência e não uma parte constituinte da sua evolução. Seja como for, a argumentação que os governos estão a usar para fundamentar as reformas, os cortes e as privatizações nas políticas sociais é bem menos sofisticada e invoca quase exclusivamente a ineficiência do Estado na resposta às necessidades sociais dos cidadãos. Por seu turno, as sociais-democracias têm concebido o papel do Estado Providência como uma intervenção de primeira linha, baseada em direitos universais que este deve respeitar e cumprir. Neste contexto, por reconhecer que o Estado Providência vai ter um futuro problemático, a Terceira Via aceita algumas das críticas que a direita faz a esse Estado o que é bastante criticado pela Social-Democracia clássica e por alguns autores como Boaventura Sousa Santos.

Para a direita, o Estado Providência é antidemocrático por depender da distribuição de benefícios de cima para baixo, sendo motivado pela protecção e pela assistência, não deixando espaço suficiente para a liberdade individual, enunciando que algumas das instituições que integram a Economia Social e Solidária são burocráticas e ineficientes, e os benefícios da assistência podem ter efeitos perversos que podem colocar em causa os objectivos que pretendem atingir.

Apesar de os defensores da política de Terceira Via não verem razões nas posições assumidas para se colocar em causa a sobrevivência do Estado Providência, mas sim motivos para o reconstruir, a social-democracia clássica (velha esquerda) está bastante céptica em relação à Terceira Via por esta aceitar alguns dos pressupostos que a direita defende, sendo que os críticos mais radicais vêem na Terceira Via uma versão requeitada do neoliberalismo, uma actuação camuflada que poderá conduzir a um Estado Providência minimalista, em que somente os mais pobres poderão ser alvo de coberturas sociais e de forma restritiva, fomentando uma crescente autonomia da Sociedade Providência com a crescente delegação de recursos e com a aceitação das desigualdades sociais entre os indivíduos.

No entanto, Giddens assume a perspectiva de que Terceira Via é uma estrutura de pensamento e de definição de políticas que procura adaptar a social-democracia a um mundo que passou por transformações fundamentais durante as últimas décadas, sendo uma terceira

vida no sentido de que se trata de uma tentativa para superar tanto a social-democracia clássica como o neoliberalismo, apresentando valores com a igualdade, a protecção dos desfavorecidos, a liberdade encarada como autonomia, a não existência de direitos sem obrigações, a não existência de autoridade sem democracia, um cosmopolitismo pluralista e um conservadorismo filosófico.

Dando razão a algumas críticas da social-democracia clássica, a Terceira Via defende que o Estado Providência deveria ser substituído de forma progressiva pela Sociedade de Protecção Positiva. Nesta hipótese, transmite-se que as organizações do Terceiro Sector não estão ainda bem representadas, sendo necessário que elas venham a desempenhar um papel ainda mais importante na prestação de serviços de assistência. Neste contexto, a prestação de benefícios do topo para a base devia ceder o lugar a sistemas mais especializados de distribuição, em termos genéricos, deveria reconhecer-se que a prestação de assistência teria de ser integrada em programas de desenvolvimento activos da sociedade civil. Assim, existiria uma significativa delegação de recursos do Estado Providência para a Economia Social e Solidária.

Seguindo este sentido, a totalidade dos gastos com a Segurança Social, entendida como protecção positiva, não será gerada e distribuída apenas através do Estado, mas pelo Estado em cooperação com as instituições de solidariedade social e com outras organizações, empresas incluídas. Face a esta proposta da Terceira Via, as instituições que integram a Economia Social e Solidária preconizam que não é correcto serem vistas como organizações onde sejam delegados recursos financeiros e outros do Estado Providência, mas sim como instituições que estabelecem uma relação de parceria e de complementaridade, mudando-se a ideia de que são subsidiadas, tornando-se fundamental rever o relacionamento delas com o Estado Providência, efectuando-se a contratualização dos serviços que prestam para o bem comum, estipulando-se desta forma que o Estado Providência devia pagar o trabalho desenvolvido pelas IPSS e por outras organizações que estão inseridas na Economia Social e Solidária.

Esta reivindicação da Economia Social e Solidária, constitui um dos principais contributos para alterar a actual filosofia de cooperação entre Estado Providência e as IPSS, tornando as organizações mais próximas do modelo de desenvolvimento que é sugerido para gerar sustentabilidade em todos os domínios onde estão a implementar a missão para o qual estão vocacionadas.

Neste âmbito, para além do que foi exposto no Subcapítulo n.º 2.5 – O Factor de Sustentabilidade nas IPSS, é de reforçar que devemos agir em todos os domínios, no político,

no económico, no social, no ambiental e no territorial, entre outros. Só com respostas locais e renovações estruturais económicas é que poderemos agir sustentavelmente. Com esta perspectiva, a base de desenvolvimento sustentável é transparente e promove a criação de emprego, fomentando a economia da reciprocidade, a definição de parcerias com empresas incrementando responsabilidade social nas mesmas, a criação de empresas sociais que proporcionem a venda de bens e serviços para o mercado, viabilizando uma ética na gestão e na comunicação, privilegiando o ganho sustentável em detrimento do individual. No entanto é também promotora de novas actividades, de novos serviços e de tecnologias sociais que promovam identidade social.

Ou seja, é o desenvolvimento da sustentabilidade que promove os valores do respeito por todos os seres, mesmo os espirituais, a cultura e tradições dos povos. O actual desenvolvimento padece de padrões de avaliação muito economicistas. A actual crise económica destaca a pobreza material e virtual em que os países desenvolvidos vivem. O confronto com a crise económica, com a crise de valores e com a crise ecológica viabiliza uma resposta de um desenvolvimento multidimensional, um desenvolvimento de equilíbrio, de sustentabilidade social e ambiental, de transparência e equidade entre territórios. É assim que o desenvolvimento sustentável é um valor qualitativo, não é apenas o PIB (produto interno bruto), dos Estados ou das regiões, o desenvolvimento sustentável é um princípio fundamental que engloba diferentes dimensões, a sociedade, a cultura, o ambiente e a economia, entre outras possíveis.

Com base neste trabalho de investigação, é necessário continuar a encetar esforços para que, em conjunto com o Estado Providência ou em separado, as IPSS possam incrementar valor na liderança das instituições, na gestão de recursos humanos, na gestão financeira, no financiamento, na estratégia, na comunicação interna e externa e na gestão de equipamentos e instalações.

A tendência das políticas públicas, em que existe uma clara diminuição e estagnação de muitas transferências do Estado, ponderada sobre o crescente conjunto de custos (fixos e variáveis), pode causar um efeito de mercadorização ou de desqualificação de serviços, ambos gravosos para a cidadania social, a primeira por remeter para lógicas de mercado, por natureza exclusivas, a segunda por diminuir a consideração ética subjacente à actividade destas organizações.

Face ao exposto, seria muito importante que o Estado Providência continuasse a expandir a sua rede de apoios sociais, porém, pelo facto de se preverem novas dificuldades

económicas e financeiras para o cumprimento das obrigações sociais, coloca-se em equação a possibilidade de o Estado Providência poder descurar o apoio às IPSS, por isso, muitas instituições desenvolvem actividades complementares e projectos, com o objectivo de diminuir a sua dependência e para continuarem a prestar o apoio social aos utentes com a mesma qualidade (ex: Fundação AFID).

Uma alternativa para tentar amenizar a insuficiência de apoios públicos, conforme citado anteriormente, seria o Estado partilhar e/ou transferir funções sociais para as IPSS, de forma a possibilitar o melhor cumprimento dessas funções, originando uma maior eficiência financeira e uma contratualização clara e objectiva, reduzindo as falhas do Estado e até do próprio mercado.

Os responsáveis das IPSS analisadas (Fundação AFID e Centro Social e Paroquial do Campo Grande) assumem que esta pode ser uma solução concretizável, em que terá de ser efectuada uma análise profunda, com a constituição de um grupo de trabalho alargado, no sentido de apurar quais as áreas onde o Estado Providência pode descentralizar, com o objectivo de ter menos despesa e ao mesmo tempo, proporcionar uma maior eficiência na prestação do serviço social em comparação com o Estado, provendo assim, em alternativa ou em complemento ao Estado, ao mercado e à instância das comunidades primárias (famílias e redes informais da vida quotidiana), respostas a novas necessidades dos cidadãos em matéria de serviços de proximidade, como poderá ser o caso de serviços nas áreas da educação, dos cuidados de saúde ou na cobertura de serviços pessoais e sociais.

Para além desta hipótese e das estratégias organizacionais sugeridas pelos dirigentes das IPSS no Subcapítulo 5.3 – Conclusões, outras poderão ser indicadas com base na relação sectorial que advém da definição de instrumentos de acção dirigidos à procura, ou seja, à população alvo das respostas sociais das IPSS, como por exemplo:

- Tentativa de alargamento e reforço da rede de equipamentos e respostas sociais, acompanhada com a utilização criteriosa dos recursos financeiros existentes,
- Desenvolvimento da prestação de serviços sociais de proximidade aos cidadãos;
- Promoção de novos projectos de desenvolvimento local e inclusão de pessoas em situação de pobreza e exclusão social;
- Execução de acções em parceria nos domínios do emprego, formação e qualificação, intervenção familiar e parental, capacitação da comunidade e das instituições, informação e acessibilidade, privilegiando territórios identificados como mais vulneráveis;

- Introdução de políticas locais de inclusão para pessoas com deficiência e formação de agentes e de entidades estratégicas para a defesa dos direitos das pessoas com deficiência;
- Inovação da gestão das instituições da Economia Social e Solidária, actuando sobre as formas de organização e gestão, a cadeia de valor dos serviços, a integração das tecnologias de informação, os modelos de cooperação inter-institucional e apoiando financeiramente orientações estratégicas (nomeadamente na área da saúde) seja por: a) Parcerias em soluções de capital de risco; b) Disponibilização de serviços de assistência técnica e consultoria à gestão, designadamente na procura de fundos adequados, de doações capitalizáveis para os fins designados (eventualmente pelo ajustamento do conceito de social networking mapping);
- Implementação de esquemas de previdência de riscos biográficos familiares, como a necessidade de benefício de serviços para idosos, para crianças, ou de bancos de recursos para quem necessite.
- Desenvolvimento de micro finanças, do financiamento local e do microcrédito para pessoas em trajectória de exclusão no mundo laboral;
- Instauração de novas competências internas, actuando sobre a formação/desenvolvimento de dirigentes e a formação específica de colaboradores.

Resta referir que o Estado Providência nunca poderá ser demitido de prestar o seu apoio, apesar de ultimamente não ter uma relação tão próxima com as IPSS. Os responsáveis das duas IPSS estão convictos de que o acompanhamento para a implementação de qualquer estratégia a aplicar teria de ser constante e caso não funcionasse, por qualquer motivo, o Estado Providência teria a obrigatoriedade de reassumir as suas obrigações sociais anteriores, com toda a responsabilidade social inerente a cada uma das funções sociais que foram objecto de descentralização.

Da problemática que resulta da relação entre o Estado Providência e as IPSS, como seja a insuficiência das participações financeiras, a tentativa da redução de dependência das IPSS face a essa insuficiência, devido à possibilidade de criarem novos mecanismos que proporcionem a sua viabilidade económica e financeira, ou ainda, a relação que mantêm em vários níveis e a que perspectivam estabelecer, gera para o futuro um estado de grande incerteza, sobretudo, ao nível da manutenção dos apoios financeiros do Estado e ao nível da

viabilidade económica e financeira das organizações, emanando daqui a necessidade de se proceder a uma contínua revisão de conceitos, como o próprio conceito de Estado Providência e outros, como por exemplo, o conceito de Economia Social, Economia Solidária, Estado Social, Sociedade Providência, Cidadania, Finanças Solidárias, Políticas Públicas, Cooperação, Desenvolvimento Local, Microcrédito, Empreendedorismo Económico Solidário, Microempreendedorismo, Redes Sociais, Solidariedade, Dádiva, entre muitos outros.

Neste sentido, é de colocar em ênfase que estes conceitos e outros serviram de apoio à elaboração deste trabalho, chegando-se à conclusão de foram muito importantes e válidos, tendo em conta o quadro teórico e as conclusões obtidas com a sua aplicação.

Com base neste estudo, poderão ser realizadas reflexões sobre o tema da tese, mas também sobre conceitos que estão intimamente ligados ao próprio tema, gerando-se debates a nível académico – científico, a nível público (na sociedade), a nível das políticas públicas nacionais e locais, e a nível europeu (EU).

Pode constituir-se desta forma, um viveiro de novas linhas de investigação na área do Estado Providência, estudando-se com objectividade as causas e consequências das suas transformações para as IPSS e para outras instituições da Economia Social e Solidária, podendo-se derivar a investigação para a elaboração de estudos no domínio dos conceitos já citados, conjugando-os para a continuação da discussão e para o aprofundamento e incremento que os estudos terão que ter pelo facto de as respostas sociais estarem a ser alvo de uma cobertura insuficiente e de estarem a ser colocadas em causa.

Ou seja, a exigência do desenvolvimento de trabalhos de investigação será uma constante para o futuro, com base no Estado Social que teremos face às actuais transformações no Estado Providência, nas respostas da Sociedade Providência, no desenvolvimento das Finanças Solidárias para enfrentar as insuficiências do apoio financeiro às IPSS, no desenvolvimento de políticas públicas para o futuro, na cooperação que vamos ter, na avaliação de desempenho do microcrédito, no impacto do empreendedorismo económico solidário com o contínuo afastamento do Estado, entre muitos outros temas que poderão ser objecto de reflexão e de estudo, com contributos fundamentais e decisivos para gerar posteriores desenvolvimentos científicos em várias áreas de investigação ligadas ao Estado Providência, à Economia Social e Solidária, às IPSS, a outras instituições sem fins lucrativos e a todos os Stakeholders que estão interligados e que interagem com o objectivo de eliminar a Pobreza e a Exclusão Social em Portugal.

Bibliografia

AILENEI, O; MOULAERT, F (2005), «Social economy, third sector and solidarity relations: A conceptual synthesis from history to present», *Urban Studies* 42 (11): 2037-2053 OCT.

ALMEIDA, J. FERREIRA (1994), «Exclusão Social – Factores e Tipos de Pobreza em Portugal», Oeiras, Celta Editora.

ALMEIDA, RUI (2005), «Portugal e a Europa – Ideias, Factos e Desafios», Edições Sílabo.

ALMEIDA, VASCO (2010), «Governação, Instituições e Terceiro Sector – As Instituições Particulares de solidariedade Social», Tese de Doutoramento – Universidade de Coimbra.

AMARAL, FREITAS DO (1996), «Curso de Direito Administrativo» 2.^a ed. Livraria Almedina, Coimbra.

AMARO, ROGÉRIO ROQUE (1995), «Lógicas de Espacialização da Economia Portuguesa», *Sociologia, Problemas e Práticas*, n.º10, 161-182.

AMARO, ROGÉRIO ROQUE (1997), «Serviços de Proximidade em Portugal. Principais tendências e características: uma primeira leitura», Lisboa, Ministério para Qualificação e Emprego.

AMARO, ROGÉRIO ROQUE e Outros AUTORES (2003), «A Luta Contra a Pobreza e a Exclusão Social em Portugal – Experiências do Programa de Luta Contra a Pobreza», Bureau Internacional do Trabalho, Genebra.

AMARO, ROGÉRIO ROQUE; MADELINO, FRANCISCO (2005), «Economia Solidária – Contributos para um Conceito», Projecto Cores, INTERREG IIIB.

AMARO, ROGÉRIO ROQUE (2008), «Seminário Internacional: “Os Desafios da Economia Solidária – Reflexão Sobre As Experiências Portuguesas e Brasileiras», Coimbra.

AMARO, ROGÉRIO ROQUE (2009), «Experiências na Economia Solidária», Revista de Economia Solidária, n.º 1.

AMARO, ROGÉRIO ROQUE (2009), «Desenvolvimento Local», in DICIONÁRIO INTERNACIONAL DA OUTRA ECONOMIA (2009), Almedina Coimbra.

AMARO, ROGÉRIO ROQUE (2011), «Proposta de um Referencial Conceptual e Metodológico para Construir um Indicador de Sustentabilidade para Avaliar as Organizações de Economia Solidária», Documento Metodológico de Trabalho do Projecto Ecos da Macaronésia, Programa MAC/UE.

AMNISTIA INTERNACIONAL et AL (2009), «Estudo sobre a Percepção da Pobreza em Portugal – Algumas Considerações e Recomendações».

ANHEIMER, R. (1996), Pour une Théorie des Organisations Sans Bût Lucratif, Problèmes Economiques, n.º 2456.

ARRUDA, MARCOS; QUINTELA, SANDRA (2000), «Economia a partir do coração», In: PAUL SINGER; ANDRÉ RICARDO de SOUSA (orgs), «A economia solidária no Brasil: a autogestão como resposta *ao desemprego*» São Paulo: Contexto.

ATKINSON, A. (1995), «Incomes and the Welfare State – Essays on Britain and Europe», Cambridge University Press, U.K..

AZEVEDO, MARIA EDUARDA (1989), «O mecenato de empresa», CTF 356.

BACALHAU, M. (1994), «Atitudes, Opiniões e Comportamentos Políticos dos Portugueses: 1973 – 1993, Lisboa, FLAD.

BANCO ALIMENTAR, ENTRAJUDA e UCP (2010); «Caracterização das Instituições de Solidariedade Social e das Famílias Carentiadas» UCP.

BARATA, ÓSCAR SOARES (1985), «Natalidade e Política Social em Portugal», I.S.C.S.P..

BARBOSA, ANTÓNIO (1997), «Economia Pública», McGraw – Hill.

BARRETO, ANTÓNIO (Coord.) (1996), «A Situação Social em Portugal 1960-95», Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.

BARRETO, ANTÓNIO (Coord.) (2000), «A Situação Social em Portugal 1960-99», Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.

BARROCO, FÁTIMA (1997), «As Instituições Particulares de Solidariedade Social: Seu Enquadramento e Regime Jurídico» in «As Instituições Não-Lucrativas e a Acção Social em Portugal», Editora Vulgata.

BARROS, CARLOS PESTANA (1997), «O sector não-lucrativo: uma análise da literatura», mimeo.

BARROS, CARLOS PESTANA; SANTOS, JOSÉ GOMES (1997), «As Instituições Não-Lucrativas e a Acção Social em Portugal», Editora Vulgata.

BARROS, CARLOS PESTANA; SANTOS, JOSÉ GOMES (1998), «O Mutualismo Português: Solidariedade e Progresso Social», Editora Vulgata.

BARROS, CARLOS PESTANA; SANTOS, JOSÉ GOMES (1999), «Cooperativismo, Emprego e Economia Social», Editora Vulgata.

BELL, JUDITH (1989), «Doing your research project: a guide for the first-time researchers in education and social science» 2. reimp. Milton Keynes, England: Open University Press, 1989. 145p.

BERGER, PETER (1986), «Perspectivas Sociológicas: Uma Visão Humanista», Vozes, Petrópolis.

BERMEO, N. (1988), «Regime change and its impact on foreign policy: the Portuguese case», in *Journal of Modern Greek Studies*, 6.

BERTAUX (1997), «Les Récits de Vie: Perspective Ethnosociologique», Nathan, Paris.

BIDET, ERIC (1997), «L' Économie Sociale», Le Monde, Paris.

BRITO, J. (1987/1989), «A Industrialização Portuguesa no Pós-Guerra: O Condicionamento Industrial, Lisboa, Publicações D. Quixote.

CABRAL, NAZARÉ DA COSTA (2001), «O Financiamento da Segurança Social e suas Implicações Redistributivas – Enquadramento e Regime Jurídico» APSS, Lisboa.

CAILLÉ, ALAIN (2009), «Dádiva», in *DICIONÁRIO INTERNACIONAL DA OUTRA ECONOMIA* (2009), Almedina Coimbra.

CAMPOS, ANTÓNIO CORREIA DE (2000), «Solidariedade Sustentada – Reformar a Segurança Social», Gradiva.

CANOTILHO, J. GOMES, MOREIRA, VITAL (1993), «Constituição da República Portuguesa Anotada», 3ª Edição, Coimbra Editora.

CAPUCHA, LUÍS (1995), «ONG's de Solidariedade Social: Práticas e Disposições», REAPN.

CAPUCHA, LUÍS (2000), «Territórios da Pobreza, onde é preciso voltar», *Sociedade e Trabalho*, n.º 30.

CAPUCHA, LUÍS; MARQUES ANA SOFIA; CASTRO, JOSÉ LUÍS; PEREIRA, CARLOS; MONTEIRO, PAULA (2002), «Vulnerabilidade à Exclusão Social», in *Departamento de Estudos, Prospectiva e Planeamento do MTS, Portugal 1995-2000, Perspectivas de Evolução Social*, Oeiras, DEPP/MTS – Celta Editora (pp 215-251).

CAPUCHA, LUÍS (2004), «Desafios da Pobreza», Tese de Doutoramento, Lisboa, ISCTE.

CARDONA, CELESTE (1995), «Sistemas de Financiamento e Fiscalidade das Associações Mutualistas», Eurocontas n.º13.

CARDONA, CELESTE; SANTOS, JOSÉ GOMES (1997), «Apoio Fiscal do Estado às Instituições de Solidariedade Social» in «As Instituições Não-Lucrativas e a Acção Social em Portugal», Editora Vulgata.

CARDOSO, FERNANDO (1955), «Conceitos Fundamentais de Assistência Social», Boletim de Assistência Social, n.º119/120.

CARREIRA, HENRIQUE MEDINA (1996), «As Políticas Sociais em Portugal», Lisboa, Gradiva.

CARVALHO, FÉLIX e SANTOS (2009), «Gestão para a Sustentabilidade do Terceiro Sector: Um Estudo de Caso Comparativo entre duas Organizações do Terceiro Sector da Cidade de Itabirito – MG», Faculdade de José Bonifácio Lafayette de Andrada – FUNJOB.

CATANI, MAURIZIO; MAZE, SUSANNE (1982), «Tante Suzanne» Librairie des Merediens, Paris.

CIRIEC (2000), «As Empresas e Organizações do Terceiro Sistema. Um Desafio Estratégico para o Emprego» Lisboa: INSCOOP.

CLIJSTERS, EDI (1992), «Portugal 1974: a non-violent revolution: causes, course and consequences of the “Revolution of Carnations”, confronted with theoretical definitions of revolution», Florence, European University institute (Tese de Doutoramento).

CNIS (2006), «Custos Técnicos das Valências dos Acordos de Cooperação», policopiado.

CONTA DA SEGURANÇA SOCIAL (2002-2011), Lisboa, Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS).

CORREIA, JOSÉ (2004), «A Sustentabilidade Financeira da Segurança Social em Portugal», Tese de Mestrado, ISEG.

CORREIA, FERNANDO (1999), «Origem e formação das Misericórdias Portuguesas», Livros Horizonte, Lisboa.

COUTINHO, MANUELA (1999), «A Assistência Social em Portugal, 1965/1971: um Período Charneira», Lisboa, Associação Portuguesa de Segurança Social.

COSTA, ANTÓNIO (2007), «A Pesquisa de Terreno em Sociologia», in SILVA, AUGUSTO SANTOS; PINTO, JOSÉ (2007), «Metodologia Das Ciências Sociais», Biblioteca das Ciências do Homem – Edições Afrontamento.

COSTA, BRUTO DA; BAPTISTA, ISABEL; PERISTA, PEDRO; CARRILHO, PAULA (2008), «Um Olhar Sobre a Pobreza – Vulnerabilidade e Exclusão Social No Portugal Contemporâneo», Gradiva.

COSTA, BRUTO DA; SILVA, MANUELA; PEREIRINHA, JOSÉ; MATOS, MADALENA (1985), «A Pobreza Urbana em Portugal», Lisboa, Caritas.

COUTINHO (1999), «Relacionamento entre o Estado e as Entidades Privadas no Exercício da Acção Social», MTS.

COUTINHO, MANUELA (2003), «Economia Social em Portugal. A emergência do Terceiro Sector na Política Social», Lisboa/São Paulo: Cpihts/APSS.

CRUZ, V. (1993), «National Identity in Transition», in R. Herr (ed.), «Portugal Democracy and Europe», Berkeley, Institute of International and Area Studies, 1993.

DAL RI, NEUSA M.; VIEITEZ, CANDIDO, GIRALDEZ (1999), «A Economia Solidária e o desafio da democratização das relações de trabalho no Brasil», São Paulo: Arte & Ciência, 1999.

DEFOURNY, J. (1992), «The Origins, Forms and Roles of a Third Major Sector», in DEFOURNY, J.; MONZON, J. (1992), «Économie Sociale . The Third Sector.

DEFOURNY, J.; DEVELTERE, P., FONTENEAU, B. (dir.) (1999), «L` économie sociale au nord e tau sud», De Boeck & Larcier s.a., Bruxelles.

DEFOURNY, J. (dir.) (2001), « L` économie sociale: enjeux conceptuels, insertion par le travail et services de proximité», De Boeck & Larcier s.a., Bruxelles.

DIAS, MARIO (2005), «Economia Social e o Estado Providência», Revista Sociedade e Trabalho n.º25, MTSS.

DICIONÁRIO INTERNACIONAL DA OUTRA ECONOMIA (2009), Almedina Coimbra.

DIRECÇÃO-GERAL DA ACÇÃO SOCIAL (1996), «A Acção Social no Contexto da Segurança Social – uma perspectiva de organização, funcionamento e tipologia de intervenção».

DIRECÇÃO-GERAL DA ACÇÃO SOCIAL (1997-2010), «A Acção Social em números», MTSS.

DOMINGUES, (2010), «Economia Solidária – A Economia Real do Desenvolvimento Sustentável», ISCTE.

ESPING-ANDERSEN (1990), «The Three Worlds of Welfare Capitalism», Cambridge, Polity Press.

ESPING-ANDERSEN (2000), «Um Estado Providência para o Século XXI», em Robert Boyer e al., «Para uma Europa da Inovação e do Conhecimento», Oeiras, Celta Editora.

ESTÊVÃO, JOÃO (1997), «Causas Micro e Macroeconómicas do Crescimento do Terceiro Sector» in «As Instituições Não-Lucrativas e a Acção Social em Portugal», Editora Vulgata.

ESTIVILL, JORDI (2002), «As Políticas Sociales de la Unión Europea en los Albores del Nuevo Milenio», 13 (Mimeo).

ESTIVILL, JORDI (2003), «Panorama da Luta Contra a Exclusão Social – conceitos e estratégias», Bureau Internacional do Trabalho, Programa Estratégias e Técnicas contra a Exclusão Social e a Pobreza.

ESTIVILL, JORDI (2008), «História da Economia Social e Solidária», Aula de Mestrado em Economia Social e Solidária, ISCTE.

ESTIVILL, JORDI (2008), «Seminário Internacional: “Os Desafios da Economia Solidária – Reflexão Sobre As Experiências Portuguesas e Brasileiras», Coimbra.

FANGUEIRO, CRISTINA (2005), in «Tipificação das Situações de Exclusão em Portugal Continental», Instituto da Segurança Social, I. P.

FERNANDES, ANTÓNIO (1998), «Formas e Mecanismos de Exclusão Social» MSSS.

FERREIRA, J.M.CARVALHO (1996), «Entre a Economia e a Sociologia», Oeiras: Celta Editora.

FERREIRA, LEONOR (2005), «Dinâmica de Rendimentos, Persistência da Pobreza e Políticas Sociais em Portugal», Sociedade e Trabalho, n.º 26, MTSS.

FERRERA, MAURIZIO; HEMERIJCK, ANTON; RHODES, MARTIN (2000), «O Futuro da Europa Social», Celta Editora.

FIELDS, RONA M. (1975), «The Portuguese Revolution and the Armed Forces Movement», New York, Praeger.

FRANCO, A. SOUSA (1991), «Finanças do Sector Público – Introdução aos Subsectores Institucionais» A.A.F.D.L., Lisboa.

FRAZÃO, AMARAL (1984), «Assistência Social e suas Bases Reguladoras», Editora Gráfica Portuguesa, Lisboa.

FREDRIKSSON, M (2005), «A cooperation model for the third sector based on Total Quality Management», Total Quality Management & Business Excellence 16 (6): 693-706.

FREIRE, MANUEL (1995), «As misericórdias e as IPSS em Geral, na história, na legislação, na jurisprudência e na prática administrativa, Ecla Editora, Porto.

GAIGER, L. (1996), «Empreendimentos solidários: uma alternativa para a economia popular?» In: GAIGER, L. (Org.) «Formas de combate e de resistência à pobreza», São Leopoldo, UNISINOS.

GAIGER, L. (2000), «A Economia Popular Solidária no Horizonte do Terceiro Sector», Dublin: ITR's Fourth International Conference.

GARCIA, JOSÉ (2000), «Estranhos – Juventude e Dinâmicas de Exclusão Social em Lisboa», Celta Editora.

GIDDENS, ANTHONY (1998), «Para Uma Terceira Via – A Renovação Da Social - Democracia», Editorial Presença.

GIDDENS, ANTHONY (2001), «A Terceira Via e seus críticos», Rio de Janeiro: Record.

GOLUB, PHILIP; MARÉCHAL JEAN-PAUL (2009), «Bens Públicos Mundiais» , em DICIONÁRIO INTERNACIONAL DA OUTRA ECONOMIA (2009), Almedina Coimbra.

GONÇALVES, VITOR (2006), «Estrutura Económico-Financeira das IPSS e Posicionamento Face ao Sector Financeiro – Reflexões a Partir da Santa Casa da Misericórdia de São João Da Madeira», Economia Social: contributos para repensar o papel das organizações mutualistas, Seminário – Montepio Geral.

GOODHUE, DALE L. et al. (1992), «Strategic data planning: lessons from the field. MIS» Quarterly, v. 16, n. 1.

GOMES SANTOS, JOSÉ (1995), «Enquadramento fiscal das CERCIS's», JTCE n.º355, Lisboa.

GOMES SANTOS, JOSÉ (1996), «Reflexões sobre o regime fiscal das cooperativas», Fisco n.º 74/75, Lisboa.

GRAHAM, LAWRENCE S.; DOUGLAS L. WHEELER (eds.) (1983), «In Search of Modern Portugal: the revolution & its consequence, Madison, Wis: University of Wisconsin Press.

GUÉLIN, ANDRÉ (1998), «L'invention de l'économie sociale». Paris: Economica.

GUERRA, ISABEL (2008), «Pesquisa Qualitativa e Análise de Conteúdo – Sentidos e formas de uso», Editora Principia.

GUIBENTIF, PIERRE E BOUGET, DENIS (1997), «As Políticas do Rendimento Mínimo na União Europeia», Lisboa, União das Mutualidades Portuguesas.

GUILLÉN, ANA; SILVA, PEDRO ADÃO (2001), «Redesigning The Spanish and Portuguese Welfare States: The Impact of Accession into the European Union», Mind de Gubzburg Center for European Studies, Harvard University.

HARSGOR, MICHAEL (1976), «Portugal in Revolution», Beverly Hills, California: Sage Publications.

HARTLEY, JEAN F. (1994), «Case studies in organizational research», In: CASSELL, CATHERINE & SYMON, GILLIAN (Ed.), «Qualitative methods in organizational research: a practical guide», London: Sage, 1994.

HARVEY, ROBERT (1978), «Portugal, birth of a democracy», London: Macmillan.

HANSMANN, H. (1980), «The Role of Non-profit Enterprise», Yale Law Journal.

HESPANHA, PEDRO (2000), «Entre o Estado e o mercado: As Fragilidades das Instituições de Protecção Social em Portugal», Quarteto.

HOLTMANN, A. (1983), «A Theory of Non-profit firms», *Economica*.

HUGON, P (2003), «L'économie éthique publique: biens publics mondiaux et patrimoines communs» Paris : UNESCO. Publication du programme interdisciplinaire Éthique de l'Économie.

INE (2012), «Conta Satélite da Economia Social», Lisboa.

INE (vários anos), «Estatísticas da Segurança Social», Lisboa.

INE (1994), «Inquérito às Instituições Particulares de Solidariedade Social», Lisboa.

INE (2002-2011), «Inquérito às Condições de Vida e Rendimento», Lisboa.

INSTITUTO da SEGURANÇA SOCIAL, I. P. – ÀREA de INVESTIGAÇÃO e CONHECIMENTO da REDE SOCIAL em COLABORAÇÃO com a GEOIDEIA (2005), «Tipificação das Situações de Exclusão em Portugal Continental», Instituto da Segurança Social, I. P.

ITURRA, RAÚL (2007), «Trabalho de Campo e Observação Participante em Antropologia», in SILVA, AUGUSTO SANTOS; PINTO, JOSÉ (2007), «Metodologia Das Ciências Sociais», Biblioteca das Ciências do Homem – Edições Afrontamento.

JACOB, LUÍS (1999), «Formação e Gestão de Recursos Humanos para as IPSS», Instituto Superior de Ciências Educativas, Odivelas.

KAYMAN, MARTIN A. (1987), «Revolution and counter-revolution in Portugal», London: Merlin Press.

KENDALL, J. (1999), «The third sector and the European Union policy process: an initial evaluation», *Journal of European Public Policy* 6 (2): 283-307.

KEYNES, J. (1936), «The General Theory of Employment, Interest and Money», Vol. VII, in *The Collected Writings of John Maynard Keynes* (29 volumes), Macmillan, Londres, 1973.

LARRAECHEA IGNACIO; NYSSSENS, MARTHE, (1994), «L'économie solidaire, un autre regard sur l'économie populaire au Chile» In: LAVILLE, J. L. (dir.) «L'économie solidaire» Paris: Desclée de Brouwer, 1994.

LAVILLE, JEAN-LOUIS (1992), «Les Services de Proximité en Europe», Syros.

LAVILLE, JEAN-LOUIS (1994), «Economie et Solidarité, esquisse d'une problématique» Paris, Desclée de Brouwer.

LAVILLE, JEAN-LOUIS (1996), «Réconcilier l'Économique et le Social», OCDE.

LAVILLE, JEAN-LOUIS (1998), «Les services solidaires, une construction des services de proximité», *Services de Proximité et vie quotidienne*, sous la direction de M. Bonnet et Y. Bernard, Paris.

LAVILLE, JEAN-LOUIS (1999), «Une troisième voie pour le travail», Paris, Desclée de Brouwer.

LAVILLE, JEAN-LOUIS (dir.) (2000), «L' économie solidaire – une perspective internationale», Éditions Desclée de Brouwer, Paris.

LAVILLE, JEAN-LOUIS e GAIGER, LUIZ INÁCIO (2009), «Economia Solidária» in Dicionário Internacional da Outra Economia», *Coimbra: Ces.*

LEAL, ANTÓNIO DA SILVA (1976/1977), «Previdência e Assistência no Estado Novo», in *Assistência e Previdência*, LXI, S.S.S..

LEAL, ANTÓNIO DA SILVA (1998), «Temas de Segurança Social», (coordenação e prefácio de Ilídio das Neves), Lisboa, União das Mutualidades Portuguesas.

LEAL, COSTA (2006), «Economia Social e Mutualismo» *Economia Social: contributos para repensar o papel das organizações mutualistas*, Seminário – Montepio Geral.

LECHAT, NOELLE (2002), «Economia Social, Economia Solidária, Terceiro Sector: do que se trata?», Unicamp.

LIMA, MARINÚS PIRES de (1981), «Inquérito Sociológico – Problemas de Metodologia», Editorial Presença, Lisboa.

LIPIETZ, A. (2001), «Pour le tiers secteur – l'économie sociale et solidaire: pourquoi et comment, Éditions La Découvert & Syros, Paris.

LOPES, JOSÉ (2002), «A Economia Portuguesa Desde 1960», Gradiva.

LOPES, LICÍNIO (2009), «As Instituições Particulares de Solidariedade Social», Almedina.

LUCAS, FERNANDO; PEREIRA, HÉLDER (2009), «Gestão das IPSS com Valências Diversificadas: Proposta de um Modelo de Referência de Actuação Estratégica dos Dirigentes», Escola Superior de Gestão e Tecnologia de Santarém.

LUCENA, M.; GASPAR, C. (1991), «Metamorfoses corporativas? Associações de interesses económicos e institucionalização da democracia em Portugal», in *Análise Social*, 114.

LUÍS, A. SANTOS (1997), «Política da Acção Social em Portugal», in «As Instituições Não-Lucrativas e a Acção Social em Portugal», Editora Vulgata.

MACHADO, CARLA; FERNANDES, RITA; BOMBA, TERESA (2006), «Desigualdade e Pobreza Monetária em Portugal (1995-2001)» Protecção Social, Cadernos Sociedade e Trabalho, n.º7, MTSS/2006.

MADISSON, ANGUS (1995), «Monitoring The World Economy: 1820-1992», Paris, OCDE.

MADISSON, ANGUS (2005), «The World Economy: A Millennial Perspectives», Paris, OCDE.

MAIA, FERNANDO (1985), «Segurança Social em Portugal (evolução e tendências)», I.D.S. Caderno 11.

MARQUES, FERNANDO (2006), «As Reformas da Segurança Social na União Europeia», In Protecção Social, Cadernos Sociedade e Trabalho, n.º 7.

MARTINS, ALCINA (1995), «Génese, Emergência e Institucionalização do Serviço Social Português», Escola Normal Social de Coimbra, in Intervenção Social, n.º 11/12.

MARTINS, ALCINA (1999), «Génese, Emergência e Institucionalização do Serviço Social Português» Fundação Calouste Gulbenkian e Fundação para a Ciência e Tecnologia

MATTOSO, JOSÉ (1992), «História de Portugal» Círculo de Leitores.

MELO, ALBERTO (2005), «Consolidação, Visibilidade e Reconhecimento: para uma Economia Social organizada, eficaz e sustentável»; Gabinete de Gestão Equal (www.equal.pt).

MENDES, FERNANDO RIBEIRO (1995), «Por Onde Vai a Segurança Social Portuguesa?», Análise Social, Vol. Xxx: 131-132.

MINISTÉRIO das FINANÇAS (2011), «Documento de Estratégia Orçamental 2011-2015».

MINISTÉRIO da SOLIDARIEDADE e da SEGURANÇA SOCIAL (2011); «Carta Social – Rede de Serviços e Equipamentos» Relatório 2011, MSSS.

MINISTÉRIO da SOLIDARIEDADE e da SEGURANÇA SOCIAL (2011); «Quadros de Pessoal», GEP/MSSS.

MINISTÉRIO do TRABALHO e da SOLIDARIEDADE (1997), «Livro Branco da Segurança Social – Versão Final», Secretaria de Estado da Segurança Social e das Relações Laborais.

MINISTÉRIO do TRABALHO e da SOLIDARIEDADE (1998), «Livro Branco da Segurança Social – uma síntese», Secretaria de Estado da Segurança Social e das Relações Laborais.

MINISTÉRIO do TRABALHO e da SOLIDARIEDADE SOCIAL (1998), «Pacto de Cooperação para a Solidariedade Social», União das Mutualidades Portuguesas.

MINISTÉRIO do TRABALHO e da SOLIDARIEDADE SOCIAL (1999), «Carta Social, Dia Nacional da Segurança Social», Ministério do Trabalho e da Solidariedade.

MINISTÉRIO do TRABALHO e da SOLIDARIEDADE SOCIAL (2002), «A Sustentabilidade Financeira do Sistema de Solidariedade e Segurança Social – Relatório Final».

MINISTÉRIO do TRABALHO e da SOLIDARIEDADE SOCIAL (2006), «Medidas de Reforma da Segurança Social».

MISHRA, RAMESH (1995), «O Estado Providência na Sociedade Capitalista», Oeiras, Celta Editora.

MOLON DA SILVA, FRANCIELLE (2008), «Terceiro Sector e o Desafio da Sustentabilidade. Aspectos Políticos, Técnicos, Económicos e Sociais», Universidade do Rio Grande do Sul, Escola de Administração.

MÓNICA, M. F. (1996), «Os Costumes em Portugal» Lisboa, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa e Público.

MONTEIRO, ALCIDES (2004), «Associativismo e novos laços sociais», Coimbra, Quarteto.

MORRISSON, I (1995), «The economy of the third sector», Cities of Pride: 96-100.

MOTCHANE, JEAN (2003), «Alíbi ou Alternativa ao Liberalismo», Le Monde, Paris.

MOZICAFFREDO, J. (1992), «O Estado Providência em Portugal: Estratégias Contraditórias», Sociologia – Problemas e Práticas.

MOZICAFFREDO, J. (1992), «O Estado Providência em transição», Sociologia - Problemas e Práticas, n.º 16, Lisboa, CIES.

MOZICAFFREDO, J. (1997), «Estado Providência e Cidadania em Portugal», Celta Editora.

NAMORADO, RUI (1979), «Os princípios cooperativos e a Constituição», Vértice.

NEVES, ILÍDIO DAS (1993), «A segurança social portuguesa, problemas, realidades e perspectivas», Coleção Estudos do Instituto Superior Politécnico Internacional.

NEVES, ILÍDIO DAS (1996), «Direito da Segurança Social – Princípios Fundamentais numa Análise Prospectiva», Coimbra Editora.

NUNES, ANTÓNIO (2003), «Neoliberalismo e Direitos Humanos», Editorial Caminho.

NUNES, FRANCISCO; RETO, LUÍS; CARNEIRO, MIGUEL (2001), «O Terceiro Sector em Portugal», Lisboa: Instituto António Sérgio do Sector Cooperativo.

MUSGRAVE, RICHARD (1985), «A brief history of fiscal doctrine» in Handbook of Public Economics, Vol. I, ed. A.J. Auerbach e M. Feldstein, Elsevier Science Publishers, North Holland.

NYSENS, MARTHE (1996), «Economie Populaire au Sud, Économie Sociale au Nord» In : OCDE, «Réconcilier l'économique et le social», Vers une économie plurielle, Paris, 1996.

OLIVEIRA, Iris (2007), «Pobreza e Assistência Social em Portugal – Elementos para o debate acerca da pobreza e das políticas anti-pobreza», Universidade do Porto.

ORGANIZACIÓN IBEROAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL (1984), «Segurança Social em Portugal – Evolução e Tendências», Lisboa.

PAIVA, FLAVIO (1997), «CERCIS – Cooperativas de Solidariedade Social» in «As Instituições Não-Lucrativas e a Acção Social em Portugal», Editora Vulgata.

PAIVA, FLAVIO (2001), «Teses e dissertações académicas sobre o terceiro sector», in Revista de Estudos Cooperativos, Pensamento Cooperativo, n.º2, Instituto António Sérgio do Sector Cooperativo, Lisboa.

PEREIRA, ALFREDO (2007), «A Reforma das Pensões em Portugal», Fundação Luso Americana.

PEREIRA, PAULO; AFONSO, ANTÓNIO; ARCANJO, MANUELA; SANTOS, JOSÉ (2005), «Economia e Finanças Públicas», Escolar Editora.

PEREIRINHA, J. (1992), «Pobreza e Exclusão Social: Fronteiras Conceptuais, Relevância para a Política Social e Implicações na sua Medida», in Análise Social, n.º 102, Lisboa, ICS.

PEREIRINHA, J. (1992), «Relatório Consolidado 1990-1991 (Portugal)», Lille: Observatório da Comunidade Europeia para Políticas Nacionais de Combate à Exclusão Social.

PEREIRINHA, J. (2008), «Política Social: formas de actuação no contexto europeu», Lisboa, Universidade Aberta.

PESTOFF, VA (1992), «3rd Sector and Cooperative Services – An Alternative to Privatization», *Journal of Consumer Policy* 15 (1): 21-45.

PIKE, ANDY; ROBERTSON, JIM (2002), «The Third Sector – Characteristics, values and aspirations», Comunicação num encontro sob o tema Social Policy and the Third Sector, Programa Internacional Módulo Europeu, (texto policopiado).

PINTO, ANTÓNIO; TEIXEIRA, NUNO (2005), «A Europa do Sul e a Construção da União Europeia, 1945-2000», Imprensa de Ciências Sociais.

PINTO, JOSÉ MADUREIRA; SILVA, AUGUSTO SANTOS (1987), «Metodologia das Ciências Sociais», Porto, Edições Afrontamento.

PIRES, ALVÁRO (1997), «De Quelques Enjeux Épistémologiques d'Une Méthodologie Générale pour les Sciences Sociales», in Poupart e outros, *La Recherche Qualitative, Enjeux Épistémologiques et Méthodologiques*, Gaetan Morin, Canadá.

PYNES, JE (2005), «Third sector management: The art of managing nonprofit organizations», *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 34 (3): 424-427.

POLANYI, KARL (1980), «A Grande Transformação, as Origens da Nossa Época», Campus, Rio de Janeiro.

PORTUGAL, Sílvia (2005), «Quem tem amigos tem saúde: O papel das redes sociais no acesso aos cuidados de saúde», Universidade de Coimbra.

POSNETT, J., e SANDLER, T. (1988), «Transfers, Transaction Costs and Charitable Intermediaries», *International Review of Law and Economics*, 8.

QUINTÃO, CARLOTA (2004), «Terceiro Sector – elementos para referenciação teórica e conceptual» Actas dos ateliers do Vº Congresso Português de Sociologia.

QUINTÃO, CARLOTA (2006), «Pistas Sobre o Papel Actual do Mutualismo e das Suas Organizações», Economia Social: contributos para repensar o papel das organizações mutualistas, Seminário – Montepio Geral.

QUIVY, RAYMOND; CAMPENHOUDT, LUC (1998), «Manual de Investigação em Ciências Sociais», Editora Gradiva.

RANCHORDAS, PRITY (2011), «Centro Infantil Olivais Sul – Um estudo de caso sobre o processo de transferência de um centro de educação de infância público para gestão privada solidária», Tese de Mestrado em Economia Social e Solidária, ISCTE.

RAWLS, JOHN (1993), «Uma Teoria da Justiça, Ed. Presença, Fundamentos, Lisboa.

RÊGO, PATRICIA (2003), «Instituições de Solidariedade Social: Participação Cívica e Reforço da Coesão Social e Territorial», Revista Sociedade e Trabalho n.º19/20, MTSS.

REIN, M. (1971), «Problems in the Definition and Measurement of Poverty» in Townsend (1971).

RIBEIRO, ANTÓNIO (2004), «Sustentabilidade e Terceiro Sector», IV Assembleia Nacional da Associação Damas Salesianas, Araxá – MG.

RIBEIRO, MARIA (2007), «Caracterização e Evolução da Pobreza em Portugal», Conferência Episcopal Portuguesa.

RODRIGUES, CARLOS FARINHA (2005), «Distribuição do Rendimento, Desigualdade e Pobreza: Portugal nos anos 90», Instituto Superior de Economia e Gestão – Universidade Técnica de Lisboa

RODRIGUES, FERNANDA (2002), «Pobreza e Exclusão Social: debates com consequências para a agenda de cidadania», VII Congreso Internacional del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa.

RODRIGUES, PEDRO; PEREIRA, ALFREDO (2007), «A Reforma das Pensões em Portugal – Uma Análise de Equilíbrio Geral Dinâmico», Fundação Luso Americana.

ROSA, EUGÉNIO (1998), «Segurança Social: Sustentabilidade Financeira ou Redução de Direitos?», Revista Sociedade e Trabalho especial/Segurança Social.

ROSENDO, VASCO (1996), «O Mutualismo em Portugal – Dois Séculos de História e Suas Origens», Montepio Geral.

SACHS, IGNACY, (2002) «Caminhos para o desenvolvimento sustentável», Rio de Janeiro: Garamond.

SACHS, JEFFREY (2005), «O Fim da Pobreza», Editora Casa das Letras.

SALOMON, L; ANHEIER, H. (1992), «In Search of nonprofit sector: the quest for definition`s», Voluntas, vol. 3, n.º 2.

SAMPAIO, RAFAEL (2002) «Marcas de A a Z: como construir e manter marcas de sucesso», Rio de Janeiro, Campus.

SANTOS, ANTÓNIO (2002), «Necessidade de uma Economia Solidária: A visão de Karl Polanyi sobre os Mercados», Campus, Rio de Janeiro.

SANTOS, BOAVENTURA SOUSA (1990), «O Estado e a Sociedade em Portugal (1974-1998)», Edições Afrontamento.

SANTOS, BOAVENTURA SOUSA (1993), «O Estado, as relações salariais e o bem-estar social na semiperiferia : o caso português», Porto, Edições Afrontamento.

SANTOS, BOAVENTURA SOUSA (1993), «Portugal: um Retrato Singular», Edições Afrontamento.

SANTOS, BOAVENTURA SOUSA, MARIA BENTO, MALDONADO GONELHA e ALFREDO BRUTO da COSTA (1997), «Uma Visão Solidária da Reforma da Segurança Social», UMP/CES.

SANTOS, BOAVENTURA SOUSA (1998), «Reinventar a Democracia», Lisboa, Gradiva.

SANTOS, BOAVENTURA SOUSA (1999), «A Reinvenção Solidária e Participativa do Estado», Oficina do CES.

SANTOS, BOAVENTURA SOUSA (2000), «The Welfare State in Portugal: Between Conflicting Globalizations», Oficina do CES.

SANTOS, BOAVENTURA SOUSA ; FERREIRA, SÍLVIA (2002), «A reforma do Estado Providência entre globalização conflituantes», in Hespanha, Pedro; Carapinheiro, Graça (Orgs.). Risco Social e Incerteza: pode o Estado Social recuar mais? Porto: Edições Afrontamento, 2002.

SANTOS, BOAVENTURA SOUSA (2003), «Poderá o direito ser emancipatório?» in Revista Crítica de Ciências Sociais. Coimbra, Centro de Estudos Sociais.

SANTOS LUÍS, A. (1996), «A Acção Social em Portugal», Intervenção no 1st Iberian Conference on Public Economics.

SCHARPF, FRITZ (1997), «O Modelo Social Europeu», Max Planck – Instituto para o Estudo das Sociedades, Colónia.

SEN, AMARTYA (1981), «Pobreza e Fomes – um ensaio sobre direitos e privações», Editora Terra Mar.

SERRÃO, JOAQUIM (1990), «História de Portugal», Verbo.

SERRÃO, JOEL (1992-2000), «Dicionário da História de Portugal», Porto, Livraria Figueirinhas.

SILVA, AUGUSTO SANTOS; PINTO, JOSÉ (2007), «Metodologia Das Ciências Sociais», Biblioteca das Ciências do Homem – Edições Afrontamento.

SILVA LEAL, ANTÓNIO (1966), «Organização da Previdência», IES.

SILVA LEAL, ANTÓNIO (1982-84), «Temas de Segurança Social», FPCDSSS.

SILVA LEAL, ANTÓNIO (1985), «As Políticas Sociais no Portugal de hoje», *Análise Social* n.ºs 87 e 89.

SILVA, MANUELA (1984), «Uma Estimativa da Pobreza em Portugal, em Abril de 1974», *Revista de Ciências Sociais*, n.º1.

SILVA, MARIA (2008), «O papel da Contabilidade na busca pela Sustentabilidade do Terceiro Sector» *Revista Brasileira de Contabilidade*, V. 170.

SILVA, PEDRO (2011), in *Jornal Público*, 23/10/2011.

SINGER, PAUL (1997), «Economia Solidária: geração de renda e alternativa ao liberalismo» *Proposta*, v. 26, n. 72, 1997.

SINGER, PAUL (2000), «Economia dos setores populares: propostas e desafios», In: KRAYCHETE, GABRIEL et al (org.), «Economia dos setores populares: entre a realidade e a utopia», Petrópolis: Vozes (Capina/CESE/UCSal), 2000.

SOARES, CÂNDIDA; FIALHO, JOSÉ; CHAU, FERNANDO; GAGEIRO, JOÃO (2012), «A Economia Social e a sua Sustentabilidade como Factor de Inclusão Social», POAT/FSE: Gerir, Conhecer e Intervir; Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu.

SPALL, P (2004), «Third sector in transition – A question of sustainability for community service organizations and the sector?», Australian Journal of Social Issues 39 (3): 283-298.

STIGLITZ, JOSEPH (1999), «Economics of the Public Sector», Third Edition, W W Norton & Company, incorporated.

TAYLOR, MARILYN (1996), «Between Public and Private: Accountability in Voluntary Organisations», Policy and Politics: 24.

TEIXEIRA, ANTÓNIO (1996), «As Instituições Particulares de Solidariedade Social – Aspectos da Evolução do seu Regime Jurídico», DGAC – Núcleo de Documentação Técnica e Divulgação.

TEIXEIRA, COUTINHO E MORGADO (1999), «Relacionamento entre o Estado e as Entidades Privadas no Exercício da Acção Social», MTS.

TOWNSEND, PETER (1971), «The Concept of Poverty», London, Heinemann.

TOWNSEND, PETER (1979), «Poverty in the United Kingdom» Penguin, Harmondsworth.

UMP (1994), «O Mutualismo em Portugal – 1994», União das Mutualidades Portuguesas.

VALÉRIO (2008), «Evolução das Políticas Sociais em Portugal – Segurança Social», ISPGAYA.

VANTILL, J (2005), «Theory of the third sector», Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly 24 (1): 3-4.

VANTILL, J (2005), «The third sector in Europe», Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly 34 (2):276-284.

VARIZ, P. (1996), «Non-profit Organisations and Social Action in Portugal», 1st Iberian Conference on Public Economics, I.S.E.G..

VARIZ, P. (1998), «Fundamentos Económicos e Sociológicos das Instituições Particulares de Solidariedade Social», Editora Vulgata.

WEISBROD, B. (1988), «The Nonprofit Economy, Cambridge: Harvard University Press.

YOUNG, D. (1981), «Entrepreneurship and the Behavior of Nonprofit Organisations», in White, M. (ed.), Nonprofit Firms in a Three-sector Economy, Washington D.C.: Urban Institute

ZELDITCH, M. (1962), «Some methodological problems of field studies», American Journal Sociology, vol. 67, nº 5.

Jornais e Revistas:

Jornal Diário “Público”.

Jornal Mensal “Solidariedade” da CNIS.

Jornal Mensal “Voz das Misericórdias” da UMP.

Jornal Semanal “Notícias da Amadora”.

Jornal Semanal “Expresso”.

Revista de “Economia Solidária”

Revista “Sociedade e Trabalho”.

Revista Semestral “Cidade Solitária” – SCML (Acção Social).

Revista Semestral “Rediteia” da REAPN (Luta contra a pobreza)

Review of Social Economy.

Revista Veja

Alguns Sites consultados:

Banco de Portugal – www.bportugal.pt

Centro Social e Paroquial do Campo Grande - www.igrejacampogrande.pt/ .

CNIS – www.cnis.pt .

Comissão Nacional de luta contra a Sida – www.sida.pt .

Cooperativa António Sérgio para a Economia Social – www.cases.pt .

Fundação AFID - www.fund-afid.org.pt .

Grupo CID, Crianças, Idosos e Deficientes – Cidadania, Instituições e Direitos
- www.planocid.org .

Instituto Nacional de Estatística – www.ine.pt .

Programa EQUAL – www.equal.pt .

Programa Escolhas – www.programaescolhas.pt .

Programa Operacional da Sociedade de Conhecimento – www.posc.mctes.pt .

Programa POEFDS – www.poefds.pt .

Segurança Social – www.seg-social.pt .

Programa Socrates – www.socleo.pt .