



**UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA**  
**INSTITUTO SUPERIOR DE ECONOMIA E GESTÃO**

**MESTRADO EM ECONOMIA E POLITICA SOCIAL**

**A ACÇÃO SOCIAL NO SISTEMA DE SEGURANÇA SOCIAL:**  
**SUBORDINAÇÃO OU AUTONOMIA**

**ANTÓNIO SANTOS LUÍS**

**ORIENTADOR: Professor Doutor José António Correia Pereirinha**

**Júri:**

**Presidente: Professor Doutor José António Correia Pereirinha**

**Vogais: Professor Doutor Juan Pedro Mozzicafreddo**  
**Professora Doutora Maria Manuela de Brito Arcanjo**

**Julho de 2004**

## NOTA PRÉVIA



Esta dissertação só foi possível com o apoio dedicado de algumas pessoas.

Desde logo ao saudoso, mas sempre vivo Prof. Armando Castro pelo incentivo para abraçar a formação complementar na área da economia onde acabei por encontrar a temática que entusiasticamente prossegui deixando para trás o percurso do direito que está na base da minha formação académica.

Ao Prof. Pereirinha devo o meu reconhecimento pelos estímulos que dele tenho recebido e a gratidão pela constante assistência e pelos conselhos que me dispensou ao longo do período lectivo e, especialmente, enquanto orientador desta dissertação.

Desejo igualmente agradecer as sugestões recebidas da Prof.<sup>a</sup> Manuela Arcanjo e do Prof. Juan Mozzicafreddo.

Contudo e naturalmente, todos os erros e omissões desta dissertação são da minha exclusiva responsabilidade



# ÍNDICE

Introdução.....	7
I A ACÇÃO SOCIAL.....	15
1 Noção de acção social .....	15
1.1 Aproximação ao conceito de acção social.....	15
1.2 Natureza.....	19
1.3 Âmbito da acção social.....	22
1.4 Conteúdo.....	25
1.5 Objectivos.....	28
1.5.1 As orientações tradicionais.....	28
1.5.2 As novas orientações .....	30
2 A acção social na lei .....	34
2.1 A acção social na C. R. P. ....	34
2.2 A acção social na lei de bases da segurança social.....	40
3 Acção social e figuras afins .....	49
3.1 Acção Social e Segurança Social .....	49
3.2 Acção social e assistência social .....	53
3.3 Acção social e educação/formação.....	54
3.4 Acção social e saúde.....	54
II OS DOMÍNIOS DA ACÇÃO SOCIAL .....	56
1. Os domínios e prestações de acção social .....	56
1.1 Família e Comunidade.....	59
1.2 Infância e Juventude .....	64
1.3 População Idosa.....	66
1.4 Invalidez e Reabilitação .....	71
2. O Plano Nacional de Acção para a Inclusão, o Pacto de Cooperação para a Solidariedade Social e a Rede Social .....	74
2.1 Plano Nacional de Acção para a Inclusão .....	75
2.2 Pacto de Cooperação para a Solidariedade Social.....	78
2.3 Rede social.....	80
III O EXERCÍCIO DA ACÇÃO SOCIAL.....	83
1 O exercício da acção social .....	83
1.1 O Trabalhador Social.....	84
1.2 Iniciativas colectivas .....	85

1.3	As Instituições Particulares de Solidariedade Social.....	89
1.3.1	REGIME, NATUREZA E OBJECTO .....	94
1.3.1.1	REGIME.....	94
1.3.1.2	NATUREZA.....	95
1.3.1.3	OBJECTO.....	96
1.3.1.4	A Tutela Administrativa .....	98
2	ORGANIZAÇÃO FINANCEIRA.....	99
2.1	Responsabilidade individual/Colectiva .....	99
2.2	Cooperação .....	102
2.3	Os Programas.....	107
2.4	Apoio à construção de equipamentos sociais .....	111
2.5	Outros apoios.....	112
2.6	Regime fiscal e mecenato social.....	114
2.6.1	Regime fiscal .....	114
2.6.2	Apoio ao Mecenato social .....	117
	CONCLUSÕES.....	119
	BIBLIOGRAFIA.....	124

## TABELA DE QUADROS

<u>Quadro 1</u>	<u>Critérios de apoio financeiro</u> .....	105
-----------------	--	-----

## TABELA DE GRÁFICOS

<u>Gráfico 1</u>	<u>Proporção da acção social na segurança social</u> .....	58
<u>Gráfico 2</u>	<u>Relação das valências na acção social</u> .....	59
<u>Gráfico 3</u>	<u>Instituições com fins de acção social registadas</u> .....	91
<u>Gráfico 4</u>	<u>Instituições de saúde registadas</u> .....	92
<u>Gráfico 5</u>	<u>Despesa total da acção social e da cooperação</u> .....	106
<u>Gráfico 6</u>	<u>A cooperação no Total da Acção Social</u> .....	106
<u>Gráfico 7</u>	<u>Os subsídios eventuais</u> .....	113
<u>Gráfico 8</u>	<u>Subsídios eventuais no total da acção social</u> .....	113

## Introdução

A crise do Estado providência remonta a meados dos anos setenta do século vinte, quando o extraordinário desenvolvimento dos programas sociais nos países industrializados durante os trinta anos gloriosos do desenvolvimento económico que se seguiram à guerra, passaram a ser contestados politicamente (Pierson, 1996), colocando-se então a questão dos limites das despesas sociais e a impossibilidade de manter o crescimento nos termos em que vinha acontecendo. Neste contexto, o aumento demasiado rápido das prestações sociais em relação às possibilidades da economia pode fazer perigar a própria existência do sistema de protecção social (Rosanvallon, 1984)

Com efeito, os direitos políticos e sociais sofreram um forte incremento durante o século XX, com o Estado a ter um papel absolutamente central, quer na estruturação do modelo político, quer na gestão do desenvolvimento económico e social (Mozzicafredo, 1997), num processo fundamental e determinante para a constituição da cidadania no conceito de Marshall.

Modelado pela democracia, o Estado providência dava os primeiros passos, promovendo e expandindo os direitos de cidadania no âmbito das políticas de serviços e bens públicos adoptando, em paralelo, os sistemas adequados de regulação e estímulo à actividade económica (Mozzicafredo, 1997) através do incremento das políticas sociais e de investimento segundo o modelo Keynesiano, orientadas para o apoio ao sector produtivo em dificuldade e para o estímulo da capacidade de consumo das famílias, com o aumento do nível salarial directo e transferências sociais, com consequência no aumento acentuado da dívida pública e inerentes défices orçamentais.

A segurança social entretanto adoptada no seio das políticas públicas, passou a ser um fenómeno social modelador e estruturante do Estado providência, e a estar no centro do debate que tem vindo a ocorrer na generalidade dos países desenvolvidos que questionam a possibilidade de manter os ritmos de crescimento da despesa e a própria legitimidade social dos modelos de

segurança social, face à incapacidade demonstra de erradicar a pobreza e a exclusão social, factores que estiveram na base e foram determinantes para a sua adopção (Mozzicafredo, 1997).

Como fenómeno social, a segurança social é o resultado de uma lenta evolução tendo a sua consagração no direito positivo e expansão universal sido bruscamente acelerada pelos efeitos da crise económica de 1929-1930 e da guerra de 1939-1945 (Juris, 1980).

Na sua génese estão os seguros sociais de Bismarck, criados à semelhança dos seguros privados, adoptados na Alemanha na segunda metade do séc. XIX. Visavam proteger os trabalhadores perante os eventos futuros e incertos que pudessem por em causa a capacidade para prestar trabalho e, conseqüentemente, para auferir os rendimentos necessários à própria subsistência e da respectiva família, como passaram a ser consideradas as situações garantidas dos acidentes de trabalho, doença, invalidez e velhice.

Com a guerra de 1939/45, surgiu no Reino Unido um novo modelo de segurança social<sup>1</sup> baseado no relatório Beveridge, que visava dar resposta às exigências de segurança das populações, proteger os países democráticos ocidentais da expansão do comunismo soviético em ascensão e ajudar o crescimento económico dos países fortemente devastados pela guerra. Irradiou rapidamente para os países democráticos de regulação liberal (Noruega, Suécia, Dinamarca e Irlanda) e, mais tarde, para os países do sul da Europa, marcados pelo modelo Bismarckiano com o qual haveriam de conceber modelos híbridos, como é o caso português (Majnoni, 1993).

Ao contrário dos seguros sociais individuais e específicos para certos riscos laborais e com uma natureza essencialmente privada quer no financiamento quer no controle e gestão, a segurança social passou a constituir um sistema público universal, composto da junção de várias técnicas de protecção social como é o caso do sistema português de segurança social, integrado pelo

---

<sup>1</sup> Modelo que tinha sido já adoptado na Nova Zelândia em 1938 (Silva Leal, 1966).

entrosamento unificador dos regimes contributivo e não contributivo de segurança social e da acção social (Neves, 1996), que resultam na origem, respectivamente, dos seguros sociais, da assistência social pública e da solidariedade familiar e de vizinhança ou de proximidade.

Com efeito, a história da Institucionalização dos sistemas de protecção social desenvolvida a partir de meados do século XIX, pode ser genericamente explicada pela apropriação Pública da protecção individual prestada pela família e pela vizinhança no âmbito da solidariedade de proximidade e pela necessidade de suprir as insuficiências do mercado quanto aos seguros colectivos ou individuais, no processo de expansão das funções e competências do Estado.

O Estado, com o seu papel central nas sociedades modernas em especial nos países mais desenvolvidos promoveu a aglutinação de formas e técnicas de protecção tão díspares e complexas, em sistemas construídos de maneira simplificada, à luz de conceitos recentes, o que determinou a integração e consequente visão sincrética dos tipos e métodos diferentes, nos meios e nos objectivos, da protecção individual e colectiva abrangidas.

O processo de absorção de formas e métodos de protecção social, até aí separadas, ainda que pela natureza da organização que as prestava, levou Jean-Jacques Dupeyroux (1993) a reconhecer que *les sociétés contemporaines se caractérisent par une variété infinie de politiques complémentaires axées sur le progrès économique et social; C'est à cette convergence d'efforts que correspondraient les politiques de sécurité social e concluir que toute tentative pour distinguer politique de sécurité sociale et politique sociale serait vaine.*

Perante a simplificação das necessidades complexas das pessoas por via da extensão infinita e padronizada da segurança social ora unificada, os objectivos dos regimes, particularmente do contributivo, com a vastidão de prestações pecuniárias que integra, “esmagaram” com a sua dimensão financeira as

restantes técnicas e métodos de protecção social, com consequências na eficácia e eficiência perante os fins que se visam alcançar.

Contestado politicamente, sujeito aos constrangimentos orçamentais restritivos e perante o insucesso demonstrado para erradicar a pobreza e a exclusão social, a acção social, no seio dos sistemas integrados de segurança social, tem vindo a adquirir uma importância acrescida (Cunha, 1997), por via da eficácia e eficiência demonstrados através de iniciativas das pessoas, tomadas individualmente ou associadas em organizações que visam dar resposta às necessidades de apoio personalizado de cada um nas situações de fragilidade física, intelectual e social.

Com efeito, a acção social, pese muito embora a ambiguidade e imprecisão conceptual, integra de forma abrangente, as iniciativas das pessoas que visam apoiar aquelas que dele careçam, incorporando uma componente substantiva de prestações e serviços, normalmente personalizados, e uma componente adjectiva relativa ao seu exercício, liderada pelas pessoas, mas particularmente por Instituições, reconhecidas e valorizadas Constitucionalmente, já consideradas por alguns (Amaral, 1996) como o quarto sector económico, a par das iniciativas privada, pública e cooperativa.

Em face dos objectivos da segurança social orientada para dar resposta aos riscos sociais em sentido restrito, consubstanciados, grosso modo na perda de salários, com prestações pecuniárias rigidamente tipificadas e com uma função essencialmente terapêutica, importa verificar se a acção social constitui (tal qual cada um dos regimes) um mero subsistema de protecção, com os mesmos métodos e objectivos, ou se constitui uma realidade diferenciada de intervenção pessoal e social, com prestações diferentes e diferenciadas, sendo certo que a provisão pública versus privada deste bem constitui, desde logo, um factor fundamental na distinção dos conceitos que identifica esta realidade a que a expressão “acção social” deu corpo.

A determinação da autonomia ou subordinação desta forma de concretizar o objectivo de melhoria do bem-estar das pessoas e das populações, constitui e

adquire uma importância fundamental na antecipação prospectiva dos percursos similares ou diferenciados que a acção social e os restantes instrumentos incluídos no sistema de segurança social irão percorrer, antecipação tão premente quanto aumenta a pressão sobre a despesa dos regimes de segurança social e a urgência da reforma que deixou de ter um carácter efémero para ser intemporal e permanente.

Das respostas tradicionais de apoio essencialmente individual, a acção social tem vindo a evoluir rapidamente para intervenções inovatórias, diferenciadas e de natureza colectiva, no âmbito da “animação” sócio-económica, objectivo integrado nas políticas sociais, cuja promoção é essencialmente atribuída à acção social, como resulta, de instrumentos em que exemplificam o Plano Nacional de Acção para a Inclusão, o Pacto de Cooperação para a Solidariedade Social e a Rede Social.

A insipiência da conceptualização a que está votada a acção social constituirá porventura uma vantagem, na medida em que existe um maior espaço de liberdade na intervenções efectuadas em seu nome e, assim, ser na sua base e à sombra das intervenções no âmbito do seu exercício que poderá vir a ser construído e precisado este conceito. Sendo certo, ao invés, que esta situação constitui uma dificuldade acrescida para definir as políticas sociais mas, particularmente, para promover o seu exercício de forma coerente e articulada.

As características próprias da acção social permitem antever, neste contexto político, económico e social, a possibilidade de vir a adquirir uma importância acrescida no seio das políticas sociais e particularmente no redimensionamento do novo Estado providência mais selectivo nas intervenções sociais, mais eficiente no meios utilizados e mais eficaz nos objectivos de segurança e bem-estar que visa atingir e para os quais o envolvimento da sociedade é fundamental também pela legitimidade que pode atribuir às intervenções.

O papel que o Estado desempenha na sociedade e, particularmente nas políticas de regulação e intervenção ficaram definitivamente marcadas pelos elevados custos fiscais e orçamentais do actual modelo, daí a necessidade de

adopção de medidas selectivas relativamente ao cumprimento dos direitos sociais (Mozzicafredo, 1997).

No âmbito da mudança que tal selectividade integra, Esping-Anderson (1991) considera que o critério principal de avaliação da efectividade dos direitos sociais deverá ser o grau com que esses direitos permitem que indivíduos tornem o seu nível de vida independente da força do mercado.

Essa relação do contributo público/privado para alcançar o desiderato em causa tem sido mesmo o fulcro da grande discussão hoje existente, face ao “surgimento de problemas e expectativas que não encontram solução positiva” (Mozzicafredo, 1997). A modelação e a arquitectura do Estado, a dimensão e a extensão das suas funções, são hoje o centro da controvérsia.

De facto, os vastos domínios do Estado no âmbito das políticas sociais: educação, saúde, segurança social, habitação, fiscalidade e, enfim, a redistribuição de rendimentos, constituem actividades ou preocupações que marcam o exercício do poder político e que foram surgindo, pelo menos de forma tão acentuada a par da regulação e estímulo à actividade económica, como actividades dominantes do Estado durante o século XX.

Importa, pois, no que diz respeito às políticas de protecção social, identificar a evolução previsível de expansão dos instrumentos de intervenção, atento aos constrangimentos sociais e políticos que pesam sobre o Estado previdência e particularmente sobre a segurança social nos seus diversos subsistemas e particularmente sobre a acção social.

Neste contexto, o trabalho visa, abordar e identificar a realidade que se estende por detrás do conceito de acção social, promover uma reflexão centrada quer na sua relação com a segurança social enquanto sistema integrado de diversos subsistemas quer com outras intervenções no âmbito das políticas sociais.

Para o efeito, o trabalho vai desenvolver-se ao longo de três capítulos que prosseguem o objectivo de contribuir para a identificar e tornar mais preciso o conceito de acção social, conhecer os pontos de semelhança e separação com a segurança social e procurar antecipar a sua evolução previsível tendo na base o conhecimento dos limites e dos desafios que as suas próprias características comportam, atento a realidade sócio-económica.

Assim, o trabalho começa no primeiro capítulo com a abordagem do conceito de acção social, com a identificação da natureza, âmbito e conteúdo. Prossegue com a aproximação à acção social no direito positivo através dos instrumentos jurídicos fundamentais como são a Constituição da República Portuguesa e a Lei de Bases da Segurança Social. Este primeiro capítulo termina com comparação da acção social com outros sistemas sociais com os quais tem afinidades permitindo, por fim, tornar mais claro e preciso este conceitos até pelo confronto com as outras realidades com as quais convive no âmbito das políticas sociais.

O segundo capítulo identifica os domínios de intervenção, reflectidos no âmbito pessoal, com recurso aos estratos sociais e ciclos de vida, métodos comumente adoptados para distinguir as citadas intervenções, a que se segue a identificação dos domínios inovatórios prosseguidos pela acção social, dos quais se destacam as intervenções de natureza económica que visam fundamentalmente o desenvolvimento local, efectuado através do recurso a programas específicos orientados para esse fim. Termina com a abordagem do Plano Nacional da Acção para a Inclusão, do Pacto de Cooperação para a Solidariedade Social e da Rede Social, instrumentos modeladores da evolução previsível da acção social.

Por fim, o terceiro capítulo identifica os promotores individuais e colectivos, públicos e privados da acção social, percorrendo com especial atenção as Instituições Particulares da Solidariedade Social, entidades dominantes no exercício da acção social. Termina o terceiro capítulo com a abordagem do financiamento das iniciativas de acção social, e a identificação das responsabilidades das pessoas, das comunidades e do Estado, incluindo neste

âmbito os benefícios fiscais e a subsidiação, particularmente a que assenta na cooperação que articula e regula essa relação com entidades públicas.

O documento termina com as conclusões e, com elas, a síntese dos pressupostos que levam a concluir pela autonomia técnica da acção social mesmo perante a segurança social e as potencialidades que encerra na evolução previsível das políticas sociais, quer como instrumento da protecção social com objectivos próprios e complementares da segurança social (dos regimes contributivo e não contributivo), quer no âmbito das políticas económicas associado ao desenvolvimento local com as inerentes consequências na promoção do emprego e integração social, particularmente dos estratos mais desfavorecidos.

# I A ACÇÃO SOCIAL

## 1 Noção de acção social

### 1.1 Aproximação ao conceito de acção social

A acção social é uma expressão ambígua e de contornos bem pouco claros, para a qual não foi alcançada uma definição precisa nem suficientemente esclarecedora embora a sua utilização corrente tenha vindo a evoluir para caracterizar actividades humanas e plasmar realidades progressivamente coincidentes com o conceito semelhante adoptado pela sociologia.

A acção social é uma expressão correntemente utilizada na linguagem administrativa para designar serviços públicos e integra, de uma forma dispersa, o orçamento de Estado e da segurança social identificando um género de despesa pública, normalmente associada às políticas sociais (Battesti, 1997; Alfandari, 1987).

Apesar da ambiguidade e imprecisão de que se encontra imbuída, constitui já uma realidade social identificada e colectivamente assumida no âmbito da solidariedade institucionalizada, integrada nas iniciativas dos organismos públicos e privados que visam substituir, na ausência de iniciativas das pessoas ligadas por laços de parentesco ou proximidade ao necessitado, enquanto emanação do que passou a designar-se Sociedade Providência, neste caso por contraposição ao Estado Providência.

No âmbito do sistema de segurança social, a acção social diverge dos restantes subsistemas de protecção nomeadamente quanto ao tipo de prestações e o método na sua atribuição embora, como os restantes, procure melhorar as condições de vida das pessoas com prioridade para aquelas que se encontrem particularmente fragilizadas quer pela idade, quer por razões físicas e psíquicas mas, também, as que possuem uma insuficiente qualificações para poder enfrentar, com autonomia, as exigências de uma actividade profissional.

As iniciativas que visam apoiar as pessoas idosas, crianças e as pessoas portadoras de deficiências, estavam primitivamente ligadas à solidariedade familiar ou de vizinhança, numa razão de proximidade, passaram a ser assumidas por grupos de pessoas associadas para o efeito e, até pelo Estado ou outras Organizações Públicas.

Todavia, os diplomas legais que tratam desta realidade e enquadram estas iniciativas, não elaboram qualquer definição conceptual. Limitam-se, outrossim, a fazer uma enumeração das actividades que constituem o seu âmbito, em favor de diferentes estratos sociais ou categorias de pessoas como são: a infância e a juventude; a família e a comunidade; a população idosa; e, as pessoas portadoras de deficiência.

Nestes termos pode afirmar-se que a acção social desenvolve-se através de um sistema de atribuição de prestações, nalguns casos paralelas, noutros complementares dos regimes contributivo e não contributivo do sistema de segurança social embora visando, em geral, as mesmas categorias de pessoas, com a concessão das respectivas prestações, sujeita a critérios mais fluidos a fim de poder responder rapidamente e de forma adequada às necessidades variadas da população, expressas pelas carências que envolvem (Battesti, 1997; Alfandari, 1987).

São normalmente incluídos no âmbito da acção social um manancial de serviços prestados individualmente que abrangem uma larga variedade de domínios como sejam, nomeadamente: alojamento, apoio domiciliário, concessão de alimentação, guarda de crianças, animação sócio cultural, etc. Tais actividades visam as pessoas individualmente mas, também agrupadas por estratos sociais distribuídos por crianças e jovens, população adulta, idosa, e pessoas portadoras de deficiência, normalmente associadas às situações de carência, essencialmente económica, para a qual as prestações dos regimes do sistema de segurança social não possuem resposta ou a mesma é insuficiente.

Contudo, recentemente a acção social evoluiu para outras iniciativas colectivas com destaque para as intervenções de natureza preventiva que visam a integração das pessoas no meio, num objectivo de promover a coesão social. São especialmente reveladoras dessa evolução as iniciativas consagradas no Plano Nacional de Acção para a Inclusão e a Rede Social, ou ainda visando as pessoas individualmente e as famílias, como são as iniciativas incluídas nos contratos de inserção, celebrados no âmbito da prestação do Rendimento Mínimo, a par ou de forma complementar com as restantes prestações pecuniárias.

A atribuição de prestações de acção social visa preencher lacunas da restante protecção social no apoio às pessoas em dificuldade por incapacidade ou indisponibilidade das famílias ou na falta de estruturas familiares para assegurarem normalmente os apoios indispensáveis (Neves, 1996). Não está especificamente consagrada na lei e, embora sujeita a critérios de legalidade como seja, nomeadamente, a não discriminação, a sua atribuição fica dependente da discricionariedade de quem a concede.

No exercício da acção social intervêm individualmente ou em conjunto (total ou parcial): o Estado – administração central – através de diversas áreas de intervenção (Segurança Social, Saúde, Educação, Emigração, Refugiados e Repatriados); as Autarquias Locais; os Organismos Públicos; as Organizações Privadas não lucrativas e lucrativas; e, as Pessoas Singulares. Esta pluralidade de intervenções bem como a diversidade de promotores das iniciativas de acção social determinam uma variedade de metodologias de funcionamento, financiamento e articulações.

Contudo, quer nas rubricas orçamentais quer nos diplomas legais, a acção social surge associada a uma série de actividades em favor de pessoas ainda que integradas em categorias sociais determinadas embora sem avançar qualquer critério preciso de intervenção e modo de as exercer. Essa liberdade de exercício da acção social tem vindo a ser contextualizada através de instrumentos como o Pacto de Cooperação para a Solidariedade Social celebrado a 19 de Dezembro de 1996 pelo Governo, Municípios, Freguesias,

Instituições Particulares de Solidariedade Social, Misericórdias e Mutualidades, e os Acordos de Cooperação celebrados pelo Estado com cada um dos promotores sociais, através dos quais são consensualizados alguns critérios quanto ao exercício da acção social.

A diversidade e a extensão das iniciativas atribuídas à acção social constituem uma dificuldade acrescida na definição e conceptualização desta expressão que, para Ilídio das Neves (1996) constitui um sistema de protecção social próprio, embora estritamente interligado com o sistema (dos regimes) de segurança social, dada a sua interdependência, tanto em termos de objectivos como de técnicas de intervenção.

De qualquer forma, a acção social é uma função colectiva cujo funcionamento assenta na interacção directa no domínio sócio-comunitário e no apoio pessoal às famílias ou a cada um dos elementos que a integram, tendo em vista a superação das disfunções sócio-familiares verificadas (Neves, 1996).

A acção social enquanto sistema de protecção constitui, grosso modo, a interacção humana que veio adoptar a concepção de um sistema institucional que atribui prestações sob a forma de serviços, que se assumem frequentemente paralelas às da assistência social ou dos regimes da segurança social mas, também, paralelas e complementares, visando as mesmas pessoas, mas concedidas de forma mais simples e discricionária que as restantes prestações, pelos serviços públicos mas também pelas entidades privadas que as concedem. Destina-se prioritariamente às pessoas em situação de carência embora o critério da “necessidade” não seja nem exclusivo da atribuição das respectivas prestações nem tão pouco determinante das mesmas.

## 1.2 Natureza

A acção social não possui uma natureza exclusivamente pública nem tão pouco é exercida predominantemente por serviços administrativos (apesar das excepções), serviços que se encontram, esses sim, mais vocacionados para os regimes de segurança social embora, por vezes, actuem no sentido de identificar situações e promover a articulação com as entidades que a exercem de forma a debelar os problemas sociais.

Assim, perante a incerteza do conceito (Alfandari, 1987), mas mais precisa quanto aos objectivos de protecção e bem-estar que visa alcançar, para os quais os meios têm que estar em permanente ajustamento e adequação, adquire uma importância acrescida identificar a natureza dos direitos que a acção social confere às pessoas.

Com efeito, há que determinar a natureza do vínculo que se estabelece entre os potenciais beneficiários da acção social e as entidades que promovem e prestam os serviços inerentes à acção social, sendo certo que na sua maiorias são organizações privadas. E, assim, qual a garantia atribuída às pessoas na satisfação das necessidades de que padecem quando recorrem às prestações de acção social.

A acção social de uma forma geral mas, em especial, no âmbito da segurança social destina-se às pessoas em situação de carência nas suas diversas vertentes (embora este critério não seja exclusivo nem tão pouco determinante, já que existem outras razões que permitem o acesso às respectivas prestações), pelo que adquire maior acuidade saber se o acesso e a manutenção das respectivas prestações constituem direitos subjectivos como os direitos alimentares ou apenas meras expectativas.

Ainda que destinada a pessoas consideradas individualmente ou a certas categorias, mesmo quando sejam complementares das prestações dos regimes de segurança social, não constituem direitos judicialmente exigíveis,

detidos por quem se encontre na condição de aceder às prestações de acção social.

A acção social, sendo prestado esmagadoramente, de forma voluntária por pessoas singulares ou associadas em Instituições, acabam por ser estes que determinam os respectivos beneficiários, as condições em que promovem o apoio social tendo em conta, desde logo, a disponibilidade e a possibilidade para prestar esse apoio.

Com efeito, as iniciativas estão condicionadas pelos meios, humanos, materiais e de equipamentos disponíveis atentos a problemática que se apresente. Embora as Instituições estejam obrigadas a possuir regulamentação onde se prevejam as condições de acesso, funcionamento e preçário, não subsistem sanções específicas para a sua ausência, sendo certo que a prestação de serviços ou a disponibilização de equipamentos, integram a discricionariedade (Alfandari, 1987)<sup>2</sup> de quem os concede embora no limite de salvaguarda dos princípios constitucionalmente consagrados de não discriminação nas suas diversas vertentes (raça, idade, sexo, condição económica, etc).

A acção social, enquanto subsistema do sistema de segurança social, veio a integrar as iniciativas tradicionalmente desenvolvidas pelos familiares e os vizinhos a favor dos mais desfavorecidos, por via da solidariedade de proximidade. Essa transformação e reconhecimento da sua natureza Pública, atentos os valores que visa preservar de bem-estar e coesão social, determinou a consagração de princípios gerais que constituem o quadro legal que rege esta vertente das políticas sociais.

As condições de acesso às prestações de acção social, em parte apreciável das situações, são determinadas pela necessidade de quem os recebe e a existência de alguém para as conceder. Neste contexto, possui semelhanças com o direito a alimentos consagrado na lei civil (cfr. art.º 2003 e seguintes do Código Civil), imposto às pessoas ligadas por parentesco ao necessitado.

---

<sup>2</sup> Para Ilídio das Neves estamos em presença de um poder arbitrário (Neves, 1996).

Com efeito, a lei civil prevê a possibilidade das pessoas em situação de necessidade económica, obter dos parentes, no limite da necessidade de quem recebe e a possibilidade do obrigado, o indispensável (através de prestações pecuniárias, cfr. o art.º 2005.º do Código Civil)) para o sustento, habitação, vestuário e, no caso dos menores, a instrução e a educação (art.º 2003.º do Código Civil).

Tais direitos, exigíveis judicialmente impõem-se inexoravelmente ao parente onerado com tal obrigação, reunidos ao requisitos da necessidade e da possibilidade.

No entanto a acção social não se confunde com as prestações alimentícias pois, embora frequentemente determinadas por razões de carência económica, não se esgotam na satisfação dessas situações. Por outro lado, as prestações de acção social, ao invés dos “alimentos”, concretizam-se, na generalidade, através da prestação de serviços e na disponibilização de equipamentos, só excepcionalmente por subsídios pecuniários. Finalmente, enquanto direito, os alimentos são exigíveis judicialmente e obrigam o alimentando, na acção social, as prestações regem-se pelo princípio da discricionariedade de quem as presta, ainda que seja o próprio Estado.

Sendo certo que as iniciativas Institucionais de apoio e ajuda ao próximo encontram a sua fonte nos movimentos altruístas que se geram no seio das comunidades locais (Variz, 1998) é, no entanto, através da Cooperação consubstanciada nos acordos entre o Estado e as Instituições que as prestam, construído à luz do Pacto de Cooperação para a Solidariedade Social, que o Estado assegura o princípio da prioridade no apoio aos mais carenciados.

O Pacto de Cooperação celebrado pelo Estado, Autarquias, e as Uniões representativas das Instituições prestadoras da acção social, consagra os princípios que regem o exercício da acção social através dos diversos protagonistas: as áreas prioritárias, os direitos e as obrigações das partes (nomeadamente o financiamento por parte do Estado), com o privilégio

atribuído aos mais carenciados no acesso aos apoios disponibilizados pelos respectivos promotores.

A par deste diploma, o quadro que fixa os princípios gerais, que estabelece os preços a pagar pelos beneficiários dos diversos serviços disponibilizados, ambos pressupostos aos acordos de cooperação celebrados por cada Instituição e as Organizações Locais do Estado (aparelho administrativo da segurança social), constituem a infra-estrutura fundamental na construção do quadro normativo que rege este subsistema da segurança social.

Embora consagrados alguns princípios básicos para exercício da acção social e o acesso pelas pessoas às respectivas prestações, tais dispositivos não possuem uma natureza imperativa, deixando, aos respectivos promotores um largo espectro de discricionariedade que estes utilizam tendo em conta os objectivos e disponibilidades da própria Instituição. No entanto, os fins que visam ser atingidos pela acção social possuem uma inegável natureza pública, consubstanciada nos objectivos de coesão social e mesmo, o cumprimento do dispositivo constitucional que atribui a todos o direito à segurança social.

Tais razões justificam Uma intervenção mais forte do Estado, ainda que ao nível da regulamentação já que o exercício da acção social é efectuado maioritariamente através da iniciativa privada não lucrativa e onde o Estado tem um papel insignificante apesar de preponderante no financiamento prestado às Instituições.

### **1.3 Âmbito da acção social**

O exercício da acção social supõe destinatários das medidas adoptadas. Pessoas que preenchem os requisitos de necessidade que visam ser satisfeitas pelas iniciativas adoptadas no âmbito desta espécie de política social.

No entanto, pese muito embora a obrigação de satisfazer as necessidades de “todas” as pessoas, na versão constitucional (art.º 63.º n.º1), garantindo, assim,

o direito de todos à segurança social, na prossecução de tal objectivo, a acção social adopta metodologias de intervenção diversificadas resultantes do tratamento individualizado, com a agregação de características visando a maximização da satisfação sócio-económica orientada para as iniciativas colectivas.

Para o exercício da acção social torna-se necessário proceder à identificação dos domínios de intervenção que vão do mais exíguo (individual) para o mais amplo (colectivo). Nesta perspectiva, quanto à amplitude das intervenções de acção social e a extensão dos problemas que visa debelar, Alfandari (1987) distingue as diversas formas de intervenção da acção social como: pontuais, específicas<sup>3</sup> e globais.

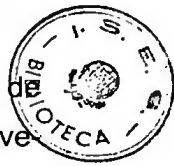
Na acção pontual é visado o caso individual e o apoio ou resolução do respectivo problema específico. Estas acções são, normalmente, complemento das prestações pecuniárias dos regimes sociais ou visam corrigir as suas insuficiências. Também abrangem as pessoas sem qualquer outro sistema de protecção social, através da prestação de serviços ou o apoio individualizado em que são exemplo as visitas aos doentes hospitalizados. Estas acções são promovidas pelas Instituições públicas e privadas mas, também, por voluntários.

Quanto à acção específica, visa as pessoas agrupadas por características comuns, como sejam, nomeadamente, a estratificação etária, a zona geográfica e as características físicas e intelectuais.

De facto, as políticas sociais encontram-se tradicionalmente ancoradas aos ciclos de vida estratificados com fases distintas com relação à idade, tendo em conta a capacidade ou aptidão para assumir, com autonomia plena, a gestão da própria pessoa, na construção idealizada na trajectória dos ciclos de vida feita à volta da noção da autonomia plena da idade adulta (Priestley, 2000).

---

<sup>3</sup> Na versão francesa de Alfandari (1987), é designada por “categorielle”.



À luz destes conceitos adoptados na moderna sociologia, e que tem servido de base à concepção e promoção das políticas sociais, a acção social desenvolve-se no âmbito das intervenções específicas, centrada nas crianças e jovens, nas pessoas idosas, nas pessoas portadoras de deficiência mas, também, no âmbito local, para os grupos de pessoas com a especial característica de trabalharem, residirem ou exercerem qualquer actividade em locais circunscritos.

Finalmente, a acção social global visa, não visa cada pessoa por si nem os estratos sociais considerados na acção específica, mas sim, como prioridade ou primeiro enfoque, as pessoas na sua globalidade, como um todo com intervenções que visam a melhoria global das condições de vida das pessoas, através da animação sócio-cultural, promovendo e determinando as finalidades dos espaços urbanos e rurais, na melhoria e eficácia da educação e qualificação das pessoas, definindo e promovendo a utilização eficiente dos equipamentos colectivos, prevenindo os efeitos nefastos das diversas políticas, nomeadamente económicas.

Esta diferenciação adquire uma importância acrescida especialmente na identificação e análise das medidas adoptadas enquanto tipologias de intervenção perante os objectivos que visam alcançar.

Contudo, atento aos objectivos das políticas sociais da melhoria das condições de vida das pessoas individualmente e das próprias comunidades, é comum o recurso às diversas intervenções, por vezes em simultâneo de forma conjugada e articulada mas, também, de forma autonomizada.

As intervenções em simultâneo tendem mesmo a adquirir uma feição dominante, sendo que a conjugação e a articulação das iniciativas, com objectivos ainda que diversos no enfoque ou na primeira prioridade, têm vindo a alcançar elevados níveis de eficácia (vejam-se, p.e. as iniciativas de educação e qualificação associadas ao R.M.G. conjugado com as iniciativas no âmbito do emprego).

Perante esta evolução, a acção social não poderá continuar a ser vista como um mero conjunto de prestações tipificadas (embora ainda seja nesta forma a maioria do esforço desenvolvido), mas sim como um conceito e um instrumento de política social construído, cada vez mais, à luz da acção social na concepção da sociologia.

#### **1.4 Conteúdo**

Maioritariamente concretizada através da prestação de serviços ou a disponibilização de equipamentos colectivos, a acção social é a herdeira da entreatajuda familiar ou de vizinhança mais tarde integrada na expressão de solidariedade de proximidade cuja evolução é marcada pela progressiva institucionalização e integração no seio das políticas públicas, das quais constitui uma área no âmbito da solidariedade integrada no género “Sociedade Providência” (Santos, 1995), com financiamento cada vez maior, através do Orçamento de Estado.

O bem-estar das pessoas e das populações que constitui um aspecto fundamental para a construção e manutenção da coesão social adquiriu, por esta via, uma inegável natureza pública, com as inerentes consequências ao nível da responsabilidade do Estado para o seu financiamento.

Pese, muito embora, a diversidade de intervenções efectuadas à luz da acção social, com proliferação e dispersão de forma progressivamente mais vastas, foram sendo tipificadas intervenções, normalmente já com largo historial e pacificamente aceites no âmbito das políticas públicas na base das quais o Estado assenta a sua política de subsidiação e financiamento.

Contudo, esta postura estática induzida pelo reconhecimento da sua natureza pública, por parte do Estado, acaba por limitar os efeitos úteis inerentes à postura dinâmica induzida pelo conceito de acção social.

Com efeito, a colagem à segurança social, com os inerentes limites determinados pela população apoiada e os métodos e critérios de atribuição

das prestações, fortemente marcadas pela necessidade económica e a carência alimentar em sentido amplo, restringe a possibilidade e a capacidade da acção social em se constituir como alavanca no desenvolvimento sócio-económico local.

As políticas públicas assumem a acção social como um instrumento e subsistema da segurança social, e por esta via, enfeudada aos ciclos de vida, com respostas em função das necessidades não satisfeitas pelas famílias nem pelos restantes regimes da segurança social, sendo que os ciclos de vida constituem uma mera referência nas especificidades e características das prestações, predominantemente personalizadas, em que se materializa a parte ainda maioritária, em termos quantitativos e financeiros da concretização da acção social.

É neste contexto dos ciclos de vida e de estratos sociais com características que os autonomizam, como seja a deficiência, que o orçamento da acção social procede à identificação, caracterização e arrumação das prestações, denominadas na linguagem administrativa por valências.

Seguindo, assim, a explicitação do orçamento da acção social, podemos identificar as seguintes respostas sociais ou valências arrumadas, como foi referido, por estratos sociais.

Infância e juventude – destinadas às camadas mais jovens da população, contem um conjunto de respostas quer de alojamento quer associadas à aprendizagem, por um lado e, por outro, de apoio às famílias, a par com as situações de risco, mesmo concretizado.

São exemplo: lares e internatos; jardins-de-infância/educação pré-escolar (para a faixa etária dos 3 aos 5 anos de idade); creches (para a faixa etária dos 0 aos 3 anos); apoio domiciliário; actividade de tempos livres; e, uma vasta gama de respostas destinadas às crianças em risco ainda que potencial.

Terceira idade – Destinada à população mais idosa em que para além do alojamento contem uma gama de serviços que visam a intervenção terapêutica e, nalguns casos, preventiva no retardamento das limitações físicas e intelectuais decorrentes do envelhecimento.

Assim, temos: lares/residências e recolhimentos; centros de apoio temporário de emergência para idosos; centros de dia e de convívio; apoio domiciliário; e, colónias de férias.

Família e comunidade – Visa as pessoas na idade activa, essencialmente na perspectiva do combate às dificuldades na alimentação e recolhimento, mas também outras de natureza residual não integráveis nas restantes divisões.

São exemplos: albergues nocturnos e outros acolhimentos temporários; lares/residências; refeitórios; apoio domiciliário; colónias de férias; apoio a toxicodependentes; e, programa nacional de luta contra a SIDA.

Invalidez e reabilitação – agrupados através ou por via das características especiais que integram os apoiados pela acção social, sem ter em conta as idades, constitui um corte transversal nos ciclos de vida.

Neste caso, é visada a criação das condições e melhoria das aprendizagens em especial de natureza profissional, a par do recolhimento e apoio na vida diária, de supressão das limitações inerentes à deficiência e integração plena e activa, sempre que possível, na comunidade.

Temos assim: lares/residências; apoio domiciliário; e, centros de reabilitação/formação profissional para deficientes/inválidos.

Estas respostas tradicionais (integradas nas espécies referidas), com uma forte componente terapêutica, constituem a parte esmagadora das iniciativas e com elas a maioria da despesa da acção social. Todavia, as novas respostas, essencialmente preventivas e articuladas tem vindo, em crescente, a ocupar um espaço já apreciável no orçamento da acção social. De realçar ainda que

algumas iniciativas acabam por ter cobertura noutras áreas da governação (p.e. o mercado social de emprego).

Assim, o conteúdo da acção social observada está intimamente associada ao sistema de segurança social, sendo certo que as intervenções promovidas à luz daquele conceito extravasam já, os estritos limites deste sistema.

## **1.5 Objectivos**

### **1.5.1 As orientações tradicionais**

Os objectivos da acção social ou mesmo das primitivas iniciativas individuais ou colectivas que deram lugar a este conceito, tiveram na sua adopção objectivos altruístas e egoístas que visaram alcançar com o seu exercício, cuja identificação adquire enorme importância na previsão do seu desenvolvimento a par mesmo da compreensão das políticas sociais, das quais este sistema faz parte.

Contudo, esta distinção altruísta/egoísta nem sempre se encontram completamente separadas nas medidas identificadas. O mais das vezes constitui as duas faces da mesma moeda partilhando assim, objectivos que integram a acção.

No entanto, é fácil identificar a prioridade à “ordem pública” nas primitivas medidas de acção social já com natureza pública, como se pode ver nas workhouses (Lory, 1975) e, entre nós, mais recentemente os casos dos albergues e dos asilos (Coutinho, 1999), sem deixar de ter em conta que essas medidas também visavam ou, visam prioritariamente o alojamento e a alimentação de pessoas carenciadas.

Apesar disso, toda a discricionariedade da protecção social, em particular no apoio aos mais carenciados, assentava numa visão de ordem pública já que os mendigos, com as suas atitudes e comportamentos, à luz da ordem vigente à época, comprometiam ou punham em causa a ordem pública.

Assim, até à revisão de 1984 do Código Penal Português, “todo o indivíduo capaz de ganhar a sua vida pelo trabalho, que for convencido de mendigar habitualmente, será considerado e punido como vadio” (art.º 260.º do C.P.) com a pena de “prisão de dois meses a dois anos” (art.º 261.º do C.P.). Sendo, neste caso, considerados mendigos “os indivíduos de mais de dezasseis anos e menos de sessenta que, sem terem rendimentos com que provejam ao seu sustento, não exercitem habitualmente alguma profissão ou mester em que ganhem efectivamente a sua vida e não provem necessidade de força maior que os justifique de se acharem nessas circunstâncias” (art.º 71.º do C.P.).

É na prioridade atribuída à manifestação exterior da pobreza e não aos motivos que lhe estão na origem e os métodos para os debelar que leva a concluir pela prioridade atribuída à “ordem pública” e, com ela, a defesa da sociedade, perspectiva, dominante entre nós até ao início dos anos setenta do século XX manteve o exercício repressivo da acção social, com iniciativas de internamento e trabalho obrigatório, que integravam a pena atribuída.

Todavia, a par da intervenção pública subsistiram as intervenções privadas individuais e colectivas de apoio aos carenciados. Vertente esta que viria a adquirir uma grande importância com uma natureza pública enquanto intervenção relevante na manutenção da coesão social, agora mais evidenciada e reconhecida na vertente solidária de apoio aos mais fragilizados socialmente.

Contudo, as características que identificam o exercício tradicional da acção social são, segundo Bernard Lory (1975), as seguintes: a) terapêutica, porquanto constituía uma medida ou técnica aplicada aos problemas em momento posterior ao seu surgimento; b) parcial, enquanto resposta a problemas casuísticos. Nesta concepção, embora assentes em iniciativas locais quer públicas mas, essencialmente privadas, a acção social desenvolve-se a partir de iniciativas cujo objectivo não é mais do que a resolução do problema imediato e visível quando ele se exterioriza e confronta a sociedade; c) paternalista, a manifestar-se aos mais diversos níveis formas e atitudes

nomeadamente no exercício da acção social perante a pessoa apoiada, mas, também na relação entre a Administração e as Organizações privadas, consubstanciado na atitude tutelar e regulamentar, com versões de conteúdo, âmbito e extensão diverso e, bem assim, as condições de financiamento.

### **1.5.2 As novas orientações**

Ao invés das anteriores, as novas concepções e orientações da acção social assentam essencialmente nos objectivos da autonomia individual e integração social enquadrados numa visão da pessoa humana como um ser global.

Assim, na vez de responder a meras manifestações exteriores de dificuldades e necessidades imediatas e parciais, a acção social assenta fundamentalmente no objectivo de promover a autonomia das pessoas e a sua plena integração no seio das comunidades no pressuposto da incapacidade ou inaptidão do indivíduo para promover, com autonomia, os seus direitos e, de uma forma geral, gerir plenamente a sua pessoa.

Segundo Lafon, citado por Alfandari (1987), inadaptados serão “tous ceux pour lesquels il faut faire quelque chose de plus et de différent qu'à l'ensemble des autres, tous ceux pour qui, si l'on veut respecter le principe de l'égalité, il faut quelque chose de plus que l'égalité pour les amener au niveau de autres”.

De qualquer modo há que realçar que a colagem da acção social à deficiência encontra sérios obstáculos, a começar, segundo Alfandari (1987) pela dificuldade de definir este conceito já que qualquer um é sempre deficiente por referência a alguém que pudesse encarnar o Ser perfeito quer fisicamente quer psicologicamente, ao qual acresce a imprecisão em determinar os objectivos da acção social segundo estes parâmetros, já que acção social fundada na deficiência é difusa face à ambiguidade deste conceito com consequência na exacta determinação das suas finalidades. Finalmente, seria ainda insuficiente associar o exercício da acção social aos objectivos exclusivos de suprir as limitações inerentes à respectiva deficiência.

Contudo, é de realçar que a idade (integrada no ciclo de vida) e a deficiência constituem as bases da generalidade das políticas sociais que procuram fazer a gestão dos riscos individuais ao longo da vida (Priestley, 2000). Sendo que para o efeito foi construída a referência ou matriz ficcionada do indivíduo médio e independente no estado adulto (Prestley, 2000).

Outra das referências na determinação dos objectivos da acção social assenta na exclusão social e nos factores que a determinam com a prévia identificação das origens, sendo que a rotura dos laços que se estabelecem entre as pessoas constitui o ultimo factor no processo para a exclusão. Para Farrugia (1997), « le lien social est constitué d'une agrégation de valeurs distinctes, intégrées ou dissociées, centripètes ou centrifuges. Ces valeurs associées ou dissociées qui composent le lien social sont de cinq sortes : affectives, éthiques, religieuses, politiques et économiques ». Contudo, nas modernas sociedades industrializadas, o trabalho constitui o mais das vezes o factor federativo da solidariedade e, assim, do fomento e manutenção dos laços sociais.

Por seu lado, a organização social assenta na liberdade individual e no individualismo é, ela própria, indutora dos factores de desagregação social e, consequentemente, fomentadora da exclusão.

A integração social é essencialmente marcada pelos factores económicos em que a produção e o consumo são a pedra angular, num processo centrípeto e, a socialização/integração são o percurso inverso da exclusão/dessocialização, agora, em muitos casos, sinónimo.

Exclusão é uma nova situação de dessocialização induzida pelo processo técnico-económico, indutores de desemprego e pobreza, sendo que o excluído vai sendo arredado e deixa de participar na vida colectiva que se torna mesmo inacessível, perde os rendimentos suficientes para a sua subsistência e participação na vida social, perde a saúde física e psíquica e, como consequência, deixa de possuir a liberdade de determinar os seus actos (Farrugia, 1997). Na sequência deste processo, o excluído pouco a pouco

perde a sua identidade individual e abandona, em simultâneo os valores sociais.

Por seu lado, as actuais políticas públicas, ao contrário das anteriores que assentavam na lógica homogeneizadora e uniformadora através da “discriminação positiva” que visavam a integração social, as novas políticas públicas adoptam novas modalidades de intervenção agrupadas no conceito “inserção”.

As novas modalidades de intervenção mais selectiva visando populações específicas como sejam os jovens menos qualificados, mais premiáveis ao desemprego através de acções de formação profissional e complementar ou a melhoria do espaço urbano degradado, faz apelo às iniciativas da sociedade, emergindo uma nova figura do “Estado animador” cuja acção se funda na responsabilização e implicação contratual dos indivíduos de tal sorte que o Estado passou a ser uma instância de intervenção sobre os indivíduos considerados actores da vida societal e, cada vez menos, seus meros beneficiários (Donzelot, 1986).

Segundo Eme (1997), o Estado animador legitima um campo de iniciativas da sociedade distintas das dos seus próprios aparelhos de intervenção que visam a instauração de novos direitos. A inserção, nesta perspectiva, substitui a assistência pelo direito à subsistência e aos mecanismos de protecção social, através de novos direitos activos fundados sobre métodos mais democráticos; os indivíduos e a sociedade estarão ligados por formas de implicação recíproca que fundarão o direito à participação e utilidade social em contrapartida do socorro económico e, em particular, através da implementação de uma espécie de economia intermédia da integração social onde à luz do princípio do individualismo são tidas em conta a singularidade do indivíduo e o seu tratamento específico.

Assim, como preconiza Anne-Marie Guillemard (1986): “D’une solidarité purement étatique à une solidarité sociétale où l’Etat pourrait se concevoir comme l’agent remobilisateur de la société, irrigué dans toutes ses

composantes, par des forces sociales qui ne seraient plus seulement les acteurs de classe organisés, mais également des interlocuteurs représentatifs de diverse groupes et segments de la société”.

Neste contexto, a acção social extravasa o mero objectivo de reparação ou compensação do problema social que é portador para avançar para objectivos mais ambiciosos, de acompanhar e participar no desenvolvimento económico e social com a utilização plena das suas capacidades obtendo, como contrapartida, as respectivas vantagens.

Assim, para atingir tal desiderato, passou a ser necessária a intervenção preventiva que afaste os factores de fragilidade pessoal e social com a participação de todos, através da adopção de uma política de formação, qualificação e de animação colectiva que vise o desenvolvimento das capacidades individuais e das relações sociais.

Tudo Isto pressupõe uma intervenção no meio social que permita às comunidades tomar consciência das suas necessidades e adoptar os meios necessários à sua satisfação. Logo, pressupõe a participação do próprio interessado.

Assim sendo, a participação individual e a acção social em interacção assentam no mesmo objectivo de assegurar e garantir a autonomia das pessoas: o fim último da acção social.

Nestes termos, os novos objectivos da acção social assentam numa perspectiva global por oposição à visão parcelar. O conceito de acção social global é fundado no respeito e conformação com o princípio de unidade da vida e o reconhecimento da possibilidade de evolução e da livre determinação da pessoa.

Nestes termos, como exemplo, a política para a infância pressupõe e torna mesmo necessário, uma política familiar com as medidas que visam, nomeadamente, a habitação das famílias e os respectivos rendimentos,

intervindo preventivamente com a adopção e a criação de serviços sanitários, de educação e outros de natureza social, medidas que adquirem maior eficácia quando enquadradas à escala local.

Os projectos específicos de acção social implicam a sua inserção em projectos mais gerais, ligação que determina uma forte articulação entre os equipamentos a fim de evitar a segregação e, ao invés, alcançar maior eficácia no seu desiderato, o que impõe a necessidade de se estabelecer uma íntima ligação entre as diferentes formas de intervenção.

Neste contexto, uma política para crianças, jovens, idosos, família e para as pessoas portadoras de deficiência, devem ser promovidas no sentido da sua integração no meio social evitando, assim, a criação de guetos que impliquem a sua separação do meio social, termos em que a acção social e meio social serão cada vez mais uma e a mesma coisa, pelo que o desenvolvimento de uma acção promocional de integração social inclui objectivos intermédios de acção social que desembocam necessariamente numa política global em interacção com a política económica sensível aos imperativos sociais.

## **2 A acção social na lei**

### **2.1 A acção social na Constituição da República Portuguesa**

Mercê da enorme relevância que adquiriu no início dos anos 70 do século XX a segurança social fez parte do Programa das Forças Armadas que desencadearam a revolução de 1974, como instrumento na modernização da sociedade portuguesa, vindo a adquirir posteriormente a sua consagração Constitucional, no art.º 63.º da CRP.

O direito à segurança social (art.º 63.º) faz parte de um conjunto de direitos, onde relevam, a saúde (art.º 64.º), a habitação (art.º 65.º), o ambiente e a qualidade de vida (art.º 66.º), no seio do capítulo III destinado aos direitos sociais, por sua vez integrado no título III dos direitos liberdades e garantias.

A formulação do art.º 63.º, que constitui o culminar da evolução da protecção social, é fruto do contexto político, e foi determinada por factores sócio-económicos específicos do período em que emergiu.

O sistema público de protecção social veio à luz pelas mãos do Estado Novo (Lei 1884, de 16 de Março de 1935), influenciado pelo modelo laborista de Bismarck, criado na segunda metade do século XIX. Contudo, dada a dimensão diminuta dos “trabalhadores por conta de outrem”, verdadeiros destinatários da protecção social adoptada, nunca viria a ter grande expressão no âmbito pessoal de aplicação, apesar das alterações introduzidas, já nos anos 60 pela lei 2115, de 18 de Junho de 1962, com a integração dos trabalhadores agrícolas, dos pescadores e outras classes de trabalhadores, juridicamente autónomos ou independentes.

É, assim, que se chega ao início dos anos 70 com fortes lacunas (pessoais e materiais) de protecção. Assim, dando corpo às influências oriundas dos sistemas Beveridgeanos, a Revolução de 1974 trouxe associado o princípio universalista da protecção bem como da plenitude da protecção perante a generalidade dos riscos sociais, com a inerente garantia de direitos. Tal configuração garantística foi adoptada entre nós tardiamente, quando a mesma começava a ser questionada pelos países mais desenvolvidos, mercê da recente crise económica que assolou o mundo ocidental pondo fim a um largo período de desenvolvimento económico.

Fruto deste contexto, o art.º 63.º reflecte ambiguidades que determinaram uma ampla variedade de opiniões quanto à natureza do direito consagrado e, bem assim, da sua extensão e modo de o exercer.

O âmbito pessoal do direito à segurança social consagrado no n.º 1 do art.º 63.º, ao referir que todos têm direito à segurança social, adopta uma feição universalista, na concepção Beveridgeano (Maia, 1985). Contudo, tal conclusão não é inequívoca e necessita de cuidadosa ponderação, avaliada o seu objectivo no contexto global do art.º 63.º (Neves, 1996). Da análise do âmbito material de protecção parece resultar uma concepção marcadamente laborista,

dada a gama das eventualidades consagradas e a forma de as garantir (Neves, 1996).

Com efeito, a segurança social, nos termos do n.º 4 protege os cidadãos na doença, velhice, invalidez, viuvez e orfandade, bem como no desemprego e em todas as outras situações de falta ou diminuição e meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho.

Deste dispositivo resulta, desde logo, a lacuna quanto à protecção na infância e juventude (nascimento e prestações familiares) mas, particularmente, a íntima ligação com os riscos de trabalho e conseqüente perda de rendimentos como fonte para atribuição de prestações sociais na concepção Bismarckiana dos seguros sociais, que fazem parte da tradição portuguesa.

Na senda deste preceito, é consagrado o direito dos sindicatos participarem na gestão das instituições de segurança social (alínea b), n.º 2 do art.º 56º da CRP), bem como com o Estado na organização e coordenação do sistema de segurança social.

A formulação ambígua do dispositivo constitucional levou Silva Leal (1978) a dizer: “que a Constituição ao reconhecer o direito à segurança social fê-lo com base num compromisso entre a concepção assistencialista e a concepção laborista”.

Contudo, apesar da ambigüidade e do dispositivo e a diversidade de opiniões sobre a natureza do art.º 63.º, temos que a CRP de 1976 apresenta características marcadamente “contratualistas” com a assumpção de compromissos e regulação política entre o Estado e a Sociedade e, em especial, com os trabalhadores e, neste contexto deve ser interpretada esta norma que parece enviesar as características universalistas do sistema de segurança social.

Contudo, as eventualidades previstas no n.º 4 do citado art.º 63º da C.R.P., maioritariamente orientadas para as respostas dos seguros sociais ou, como

veio a ser denominado, do regime contributivo, não esgota as situações que estão na origem e podem desencadear a pobreza, marginalização e exclusão sociais.

Se é certo que a parte final do n.º 4 do art.º 63º dá a suficiente abertura a uma protecção mais vasta do que aquela que está confinada aos regimes de segurança social, tal só é verdadeiramente extensivo e preenche a acção social quando associamos algumas das obrigações consagradas no âmbito dos direitos e deveres sociais, nomeadamente, nos art.ºs 67º, 69º, 70º, 71º e 72º da C.R.P, por remissão do n.º 3 do art.º 63.º.

Com efeito, o art.º 63.º n.º 3 atribui, por um lado, objectivos de segurança social ao consignado não só no art.º 63.º mas, também, na alínea b) do n.º 2 do art.º 67.º, no art.º 69.º, na alínea d) do n.º 1 do art.º 70.º e nos art.ºs 71.º e 72.º; e, por outro, permite o exercício da segurança social às Instituições Particulares de Solidariedade Social não lucrativas.

Por via desta remissão, são considerados no âmbito da segurança social: a) a criação de uma rede nacional de assistência materno-infantil, de uma rede de creches e de infra-estruturas de apoio à família, bem como uma política de terceira idade (alínea b) do n.º 2 do art.º 67.º); b) protecção da infância (art.º 69.º); c) aproveitamento dos tempos livres para os jovens (alínea d) do n.º 1 do art.º 70.º); d) prevenção, tratamento, reabilitação e integração de deficientes (art.º 71.º); e) medidas tendentes à promoção dos direitos à segurança económica, habitação condigna, convívio familiar e comunitária com supressão do isolamento e marginalização social (art.º 72.º).

A remissão do art.º 63.º n.º 3 parece evidenciar uma natureza acessória ou complementar a estas áreas de intervenção identificadas o que, a par da possibilidade da sua promoção e exercício ser atribuído às IPSS, permitem caracterizar a acção social como instrumento acessório das restantes intervenções sociais.

Contudo, tal não deixa de constituir o reconhecimento constitucional da acção social no âmbito do sistema de segurança social. Resulta ainda destes dispositivos que a acção social possui âmbito bem mais vasto do que o mais restrito atribuído à segurança social, este limitado ao disposto unicamente no art.º 63.º da CRP.

Esta dispersão de normas constitucionais que proporcionam e determinam respostas dos diversos subsistemas do sistema de segurança social tem a ver com os equívocos e ambiguidades na formulação do direito à segurança social que oscila entre concepções universalistas, laboristas e assistencialistas, sem que nenhuma delas adquira uma evidente predominância.

De qualquer forma, a coesão social constitui o factor determinante da protecção social embora com técnicas e modelos diferenciados de país para país, em harmonia com as possibilidades económicas e os contextos políticos, sociais e culturais. Com efeito, a coesão social é um bem público fundamental na manutenção das comunidades, sendo, assim, inquestionável a obrigação do Estado na adopção de instrumentos para a sua prossecução.

É, assim, que o sistema português de segurança social reconhece, não só a necessidade de satisfação e erradicação das diferentes as situações que ocasionam a falta ou insuficiência de meios de subsistência ou, até, a ocorrência dos riscos sociais identificados no nº 4 do art.º 63º da C.R.P., com respostas no âmbito dos regimes de segurança social mas também, por via das previsões identificadas nos art.ºs. 67º, 69º, 70º, 71º e 72º, também da Constituição.

O interesse público decorrente da obrigação do Estado em preservar a coesão social impõe a assunção de medidas por parte do Estado de maior ou menor intervenção, em harmonia com o contributo das situações para as roturas sociais, sem prejuízo dos factores técnicos que influenciam fortemente o tipo e a natureza da resposta de apoio social.

Assim, a acção social enquanto instrumento fundamental para o bem-estar das comunidades e, ao mesmo tempo, para a promoção da coesão social, terá que se manter no domínio público enquanto obrigação do Estado. Contudo, esta actuação integra a promoção e apoio da solidariedade familiar e de vizinhança, neste caso sujeita ao apoio estatal, com a qual coexiste enquanto estas se mantiverem.

Nestes termos, apesar de ser uma matéria da responsabilidade do Estado, o seu exercício pode manter-se ou ser atribuída, ainda que parte, à iniciativa privada. Contudo, dado o interesse público envolvido e o objecto em causa, deve persistir um controle apertado por parte do Estado, ou, em alternativa, ser o Estado a exercer uma parte dominante da acção social.

O exercício da acção social em Portugal, tal qual outro sistema social, possui características próprias determinadas por razões sociais, culturais, políticas e económicas. Desde o início, o Estado assumiu um papel secundário no exercício da acção social apesar de impor às Instituições de Assistência e Beneficência a obrigação de prestar socorro às pessoas que dele carecessem (cfr. Lei 2120, de 19 de Julho de 1963).

Estávamos ainda em presença de fortes laços de solidariedade no âmbito da família (predominantemente extensa ou agnática) e, até de vizinhança. No entanto é de assinalar que a área mais problemática, como a da mendicidade, era assumida pelo Estado embora tratada como questão de "ordem pública" e, como tal, numa concepção marcadamente criminal.

Neste contexto as associações, fundações misericórdias e mutualidades que promoviam a acção social eram, na altura, consideradas como entidades públicas sujeitas a uma forte intervenção do Estado na sua constituição e funcionamento, com o art.º 109 n.º4 da Constituição de 1933 a integrar formalmente as pessoas colectivas de utilidade pública administrativa no sector público administrativo.

As associações de beneficência ou institutos de assistência eram qualificados de pessoas colectivas de utilidade pública administrativa nos termos do artº 416º do Código Administrativo, sujeitos a uma tutela administrativa forte. Quanto aos institutos de assistência de associações religiosas e as Santas Casas da Misericórdia, possuíam algumas particularidades face à sua titularidade pela igreja católica e as consequências daí decorrentes atenta aos efeitos da “Concordata” (Teixeira, 1996).

Em 1976, a CRP consagrou uma espécie do género pessoas colectivas de utilidade pública, denominadas Instituições Particulares de Solidariedade Social que podem revestir as formas de Associações de Solidariedade Social, Irmandades da Misericórdia, Associações de Voluntário de Acção Social, Associações de Socorros Mútuos, Fundações de Solidariedade Social e as Cooperativas de Solidariedade Social, que se mantêm no Estatuto em vigor, aprovado pelo D.L. nº 119/83, de 25 de Fevereiro, com excepção para as Cooperativas (Teixeira, 1996; Amaral, 1996).

Ao mesmo tempo, atribui a estas organizações a possibilidade de prosseguir objectivos de segurança social (art.º 63.º n.º 3), promovendo o apoio individualizado, com a atribuição dos subsídios eventuais às pessoas carenciadas, e ainda na prestação de serviços através dos equipamentos de sua propriedade que gere directamente ou com a cessão da gestão por outra entidade (cfr. Norma IV do Despacho Normativo n.º 75/92, de 20 de Maio).

## **2.2 A acção social na lei de bases da segurança social**

O preceito Constitucional que versa o direito à segurança social haveria de ser regulamentado pela primeira vez, através da lei 28/84, de 14 de Agosto, à qual sucederam a lei 17/2000, de 8 de Agosto e a lei 32/2002, de 20 de Dezembro.

Todavia, convém salientar que a lei 28/84, bem como as posteriores não se ficaram pela mera regulamentação do art.º 63.º da CRP. Supriram-se lacunas (p.e. a protecção à família), precisaram-se conceitos, definiram-se, enfim, as

bases gerais em que deve assentar o sistema de segurança social concebido à luz das normas constitucionais.

A lei 28/84, de 14 de Agosto, foi a primeira que consagrou a visão sistémica da protecção social composta dos diversos instrumentos, até aí utilizados de forma dispersa e descoordenada, com as inerentes consequências de ineficácia.

Fruto de um contexto político mas também sócio-económico diferente do contexto que esteve na base da elaboração da CRP, a lei 28/84 reflecte um outro equilíbrio de poder, acabando por conjugar os princípios laboristas com as resultantes das concepções assistencialistas, como se retira do art.º 1.º e 2.º da lei 28/84. O que se mostra algo enviesado face às concepções laboristas/universalistas do art.º 63.º da CRP.

No entanto, apesar de privilegiar os direitos dos trabalhadores, não deixa de consagrar o direito de todos à protecção nas situações de falta ou diminuição dos meios de subsistência (n.º 2 do art.º 2.º da lei 28/84), uma clara orientação no sentido dos princípios universalistas, quanto ao âmbito pessoal, reforçado na unidade dos regimes de protecção e do aparelho administrativo, tal qual as concepções Beveridgeanas.

Seguiu-se a lei 17/2000, de 8 de Agosto, intitulada “Bases do sistema de solidariedade e de segurança social” sistema que resulta da conjugação de dois subsistemas: o da solidariedade com o da segurança social (designação que incorpora os regimes contributivo e não contributivo), com a autonomização normativa e técnica da acção social, aqui integrada na “solidariedade”.

O aparecimento deste normativo surgiu num contexto de crítica, essencialmente financeira, ao sistema de segurança social em vigor. Desde logo, a crítica do Banco Mundial aos sistemas europeus de segurança social já que numa visão prospectiva dos efeitos da segurança social nos sistemas económico e nas finanças públicas com perspectivas diferenciadas em função

de concepções diversas mas unidas de ajustar a segurança social à nova realidade económico-social, que ocasionou o aparecimento e fixação da ideia de “reforma”.

Anteriormente, a lei 28/84 foi concebida num contexto de mudança e transição, de forma rápida, para uma sociedade mais desenvolvida. E, apesar dos anos que foram passando sobre a sua aprovação, a mesma não tinha recebido nem melhorias nem ajustamentos de adequação à nova realidade.

Após o Relatório do Banco Mundial<sup>4</sup>, a partir de 1996, desenvolveu-se um amplo debate e estudo da qual resultou, nomeadamente, pela sua importância O Livro Branco da Segurança Social e, como contra ponto, reflectindo uma visão diversa, Uma Visão Solidária da Reforma da Segurança Social. Nos dois casos, parece resultar evidente, o reconhecimento da bondade das bases em que assenta o método de financiamento do sistema de segurança social e o seu âmbito de protecção com o reconhecimento da necessidade da introdução de mudanças no quadro legal.

Para quem defendia a necessidade de reforma, a motivação assentava essencialmente nos fenómenos de longo prazo: a questão demográfica (envelhecimento da população); e, o crescimento acentuado da despesa com diminuição da receita. Mas também estão nos fundamentos, a necessidade de melhorar a eficácia dos sistemas face ao aparecimento de novos flagelos sociais para os quais não existem respostas ou são insuficientes; e, a utilização dos meios financeiros envolvidos no financiamento da segurança social na promoção do desenvolvimento económico.

Assim, a lei 17/2000, de 8 de Agosto, aprovada pelos votos favoráveis dos deputados do Partido Socialista e as abstenções dos deputados do Partido Comunista Português e Bloco de Esquerda, e, com os votos contra do Partido Social-democrata e do CDS-Partido Popular, foi a ponta final de uma ampla e

---

<sup>4</sup> Averting the Old Age Crisis, Policies to Protect the Old and Promote Growth.

profunda discussão reflectindo o compromisso de diversas concepções ainda que, a final, sejam notórias as ligações que mantêm com a lei anterior.

Esta lei adoptou, na linha da anterior, um sistema integrado de diversos subsistemas com o reforço das intervenções consideradas pela tradição como acessórias do seguro social.

As bases ora constituídas visavam conformar e determinar o sistema público da solidariedade segurança social e, outrossim, as iniciativas privadas com fins análogos (art.º 1.º). Este dispositivo reconhece, a iniciativa privada no alcance da segurança social e, nessa perspectiva, a necessidade desta em se conformar com a presente lei.

Num amplo quadro de objectivos, o art.º 2.º consagra explicitamente, de uma forma inovatória, para além da tradicional promoção e melhoria das condições e dos níveis de protecção social, o reforço da respectiva equidade. Mas, também, a promoção da eficácia do sistema e a eficiência da sua gestão; e, o reforço da sustentabilidade financeira do sistema como garantia da adequação do esforço exigido aos cidadãos ao nível de desenvolvimento e social alcançado.

A sua existência foi efémera, seguiu-se a lei 32/2002, de 20 de Dezembro, elaborada em contraposição com a antecedente, reflectindo as posições vencidas na aprovação da lei anterior (lei 17/2000), fruto da nova composição governamental em resultado das eleições realizadas de permeio.

As bases do sistema de segurança social em vigor foram aprovadas pela lei 32/2002, de 20 de Dezembro, que entrou em vigor 30 dias após a sua publicação no Diário da República, que se verificou a 20 de Dezembro.

Curiosamente, ao invés da costumada estabilidade dos regimes jurídicos dos sistemas de protecção social (todos os anteriores vigoraram sempre por mais de uma dezena de anos) este sucedeu ao regime que tinha entrado em vigor havia menos de dois anos, e que tinha sido fruto de ampla discussão e assentava em estudos vastos, recentemente elaborados.

A presente lei de bases consagra, logo no início, uma gama de princípios que regem o sistema de segurança social que visam alcançar um vasto leque de objectivos de protecção social não circunscritos aos trabalhadores mas a um público bem mais vasto, estendendo-se a toda a população. Tais princípios são a extensão dos preceitos constitucionais que, por sua vez, balizam o âmbito e o conteúdo do próprio direito à segurança social.

A lei de bases, de entre os seus princípios gerais básicos consagra, à luz do disposto constitucionalmente na senda do sistema Beveridgeano, o primado da responsabilidade Pública (art. 15.º) na efectivação do direito à segurança social, consubstanciado na obrigação do Estado de organizar, coordenar e subsidiar o respectivo sistema.

Tal não impede que as formas de protecção social públicas possam ser complementadas com as iniciativas privadas sociais, cooperativas, mutualistas e outras privadas de natureza lucrativa, por sua vez subsidiários face às iniciativas das pessoas e das famílias (art.º 12.º).

O sistema de segurança social adoptado, seguiu o modelo Beveridgeano quer no seu modo organizativo quer na consagração do direito à segurança social com uma natureza universalista na senda do n.º 1 do art.º 63.º da CRP, na versão de “todos têm direito à segurança social”.

Outra das características do modelo Beveridgeano consiste na igualdade das prestações perante os eventos que desencadeavam esse direito.

Entre nós, por força do modelo Bismarckeano que marcou a infra-estrutura do sistema português de segurança social, as prestações que visam compensar a perda de salários quer temporariamente quer definitivamente (prestações de doença e desemprego por um lado e, por outro, as pensões de reforma) são, tradicionalmente, o correspondente das contribuições pagas pelo trabalhador ao longo da sua vida activa, segundo o princípio comutativo que, de uma maneira geral, rege os contratos.

Quanto às prestações compensadoras de encargos suplementares, como sejam: o nascimento, o crescimento e a morte, o montante pecuniário das respectivas prestações, são tradicionalmente iguais para todos, sem qualquer ligação ao montante das contribuições.

Tal situação foi pela primeira vez alterada com a introdução das prestações familiares estratificadas em função dos rendimentos do agregado familiar (Dec. Lei n.º 133-B/97, de 30 de Maio).

Agora, à luz dos princípios consagrados na lei que aprova as bases do sistema de segurança social (art.º 11.º), as prestações serão flexibilizadas e moduladas em função dos rendimentos, das eventualidades sociais e de outros factores de natureza familiar, social, laboral e demográfica.

Este princípio determina o fim do carácter comutativo das prestações no âmbito da segurança social. Tal facto parece indiciar a atribuição ao sistema de segurança social de funções de redistribuição dos rendimentos, tradicionalmente no âmbito de competência dos sistemas fiscais.

Embora fortemente marcadas pela matriz da lei 28/84, de 14 de Agosto, as restantes leis acabariam por adoptar algumas particularidades que as diferenciam, em especial no que diz respeito à acção social cuja consagração tem sido ampliada e pormenorizados os seus meios e objectivos.

Assim, foi consagrado o princípio sistémico da segurança social composto por subsistemas para os trabalhadores (por conta de outrem e independentes); pessoas em situação de carência; e, a acção social.

Para os primeiros, ainda que na designação de regime contributivo (lei 28/84) ou na do subsistema previdencial (lei 17/2000 e lei 32/2002), são concedidas prestações pecuniárias substitutivas do rendimento do trabalho perdido, face à ocorrência das eventualidades que impeçam o seu exercício (doença, maternidade, acidentes, desemprego, invalidez, velhice e morte) ou, no caso

das prestações familiares, a compensação pelo aumento de encargos. O financiamento deste sistema de protecção é efectuado através das contribuições dos trabalhadores e, quando for caso disso, dos empregadores.

Quanto ao apoio às pessoas em situação de carência, denominado regime não contributivo (lei 28/84), regime de solidariedade (lei 17/2000) ou subsistema de solidariedade (32/2002) que visam suprir a falta ou insuficiência de recursos económicos dos indivíduos e dos agregados familiares para a satisfação das necessidades essenciais (também inclui as prestações familiares), temos a concessão do rendimento social de inserção (rendimento mínimo), complementos sociais e créditos ou vales sociais. O financiamento deste subsistema é efectuado por transferências do Orçamento do Estado.

Quanto à acção social, a CRP, no seu art.º 63.º, não acolhe explicitamente o conceito de acção social embora tal se apresenta implícito na remissão do n.º 3 do art.º 63.º, imputando essa responsabilidade às Instituições Particulares de Solidariedade Social.

Todavia, ao longo das três leis que se sucederam na regulamentação daquela norma, tem sido explicitada a relação da acção social com a segurança social e, esclarecidos os contornos deste conceito quer quanto ao tipo de objectivos e os domínios em que se desenvolvem, sendo certo que se mantém aceite o predomínio das Instituições Particulares de Solidariedade Social no seu exercício.

Assim, quanto à relação da acção social com a segurança social, a lei 28/84 mantinha essa distinção reconhecendo a dicotomia dos sistemas no âmbito da lei (cfr. art.º 1).

Essa distinção evolui no capítulo II intitulado “dos regimes de segurança social e da acção social”, concretizando que os regimes contributivos e não contributivos, são prestações garantidas como direitos e a acção social desenvolve-se através da atribuição de prestações tendencialmente personalizadas (art.º 10.º). Acresce ainda, que esta norma no seu n.º 3 previa a

“progressiva integração das prestações no campo de aplicação material dos regimes de segurança social”. Isto é, que as prestações de acção social passassem a constituir direitos (judicialmente exigíveis) para as pessoas que conferissem as condições à sua atribuição.


A lei 17/2000 mantinha a acção social também autonomizada, embora no seio do subsistema de protecção social de cidadania, orientada para a garantia de direitos básicos em que exemplificam os mínimos vitais, igualdade de oportunidades bem como a prevenção e erradicação de situações de pobreza e exclusão (art.º 24.º e 34.º).

Quanto à lei 32/2002, não só mantém a autonomia da acção social, como valoriza a sua importância ao colocá-la ao mesmo nível do sistema público de segurança social (que inclui o subsistema previdencial, de solidariedade e de apoio à família), a par com o sistema complementar (art.º 5.º).

Quanto aos domínios e objectivos da acção social, assistiu-se a um inegável desenvolvimento no sentido do reconhecimento das intervenções efectuadas à sombra da acção social. Assim, e de uma forma esclarecedora, a lei 32/2002 consagra a acção social tendo em conta os fenómenos que estão na origem dos problemas sociais que aquela visa colmatar, o objectivo da intervenção e os meios para os concretizar.

Assim, quanto aos fenómenos que estão na origem e determinam a intervenção temos, nos termos do art.º 82.º da lei 32/2002

- a) Prevenção e reparação de situações de carência e desigualdade sócio-económica;
- b) Dependência;
- c) Disfunção;
- d) Exclusão ou vulnerabilidades sociais;
- e) Integração,
- f) Desenvolvimento das capacidades das pessoas;

- 
- g) Assegurar a protecção dos grupos mais vulneráveis, nomeadamente crianças, jovens, pessoas com deficiência ou idosos em situação de carência económica ou social, desde que estas situações não possam ser superadas através do sistema de solidariedade (art.º 82.º).

No quadro de intervenção, a acção social visa os seguintes objectivos (art.º 83.º):

- a) A satisfação das necessidades essenciais das pessoas e das famílias mais carenciadas;
- b) Prevenção perante os fenómenos económicos e sociais susceptíveis de fragilizar as pessoas e as comunidades;
- c) Promoção da maternidade e paternidade como valores humanos inalienáveis;
- d) Intervenção prioritária das entidades mais próximas das pessoas carenciadas;
- e) Desenvolvimento social através da qualificação e integração comunitária dos indivíduos;
- f) Garantia da equidade, da justiça social e da igualdade de tratamento dos potenciais beneficiários;
- g) Contratualização das respostas numa óptica de envolvimento e de responsabilização dos destinatários;
- h) Personalização, selectividade e flexibilidade das prestações e dos apoios sociais, de modo a permitir a sua adequada eficácia;
- i) Utilização eficiente dos serviços e equipamentos sociais, com eliminação de sobreposições, lacunas de actuação e assimetrias na disposição geográfica dos recursos envolvidos;
- j) Valorização das parcerias, constituídas por entidades públicas e particulares, para uma actuação integrada junto das pessoas e das famílias;
- k) Estímulo do voluntariado social, tendo em vista assegurar uma maior participação e envolvimento da sociedade civil na promoção do bem-estar e uma maior harmonização das respostas sociais;

- l) Desenvolvimento de uma articulação eficiente entre as entidades com responsabilidades sociais e os serviços de saúde e assistência.

Finalmente (art.º 84.º), a acção social concretiza-se através da concessão de:

- a) Prestações pecuniárias;
- b) Prestações em espécie;
- c) Acesso à rede nacional de serviços e equipamentos sociais promovidos pelos Estado com a participação da Administração Central, Autarquias locais, Instituições Particulares de Solidariedade Social e outras instituições públicas e privadas sem fins lucrativos (art.º 85.º);
- d) Apoio a programas de combate à pobreza, disfunção, marginalização e exclusão sociais.

### **3 Acção social e figuras afins**

#### **3.1 Acção Social e Segurança Social**

A segurança social é um conceito que sucedeu à visão tomista dos seguros sociais, expressa através de uma concepção sistémica da protecção das pessoas perante todas as eventualidades e encargos que possam pôr em risco a sua estabilidade económica e social.

A sua construção foi efectuada ao longo dos vários anos, através de diversas vias, onde se realça o famoso relatório Beveridge de 1942 que, segundo Saint-juris (Juris, 1980) "... constituait, au plan social, la réplique à la théorie de Keynes au plan économique, dans une recherche commune de la maîtrise des lois économiques du capitalisme afin d'espacer, sinon d'éliminer, les crises cycliques et les explosions sociales qu'elles engendrent".

Poderemos dizer que a segurança social não é mais uma técnica como os seguros sociais, mas um conceito que reflecte uma forma diferente e mais ampla do que as técnicas anteriores, de conceber a protecção social das

peças e das famílias, extensiva a tudo o que possa pôr em causa a estabilidade económica e, conseqüentemente, o bem-estar social.

No culminar dessa visão extremamente ampla da segurança social, Jean-Jacques Dupeyroux (1993) considera que “les sociétés contemporaines se caractérisent par une variété infinie de politiques complémentaires axées sur le progrès économique et social; c’est à cette convergence d’efforts que correspondraient les politiques de sécurité sociale: toute tentative pour distinguer politique de sécurité sociale et politique sociale serait vaine”.

Entre nós, de uma forma ainda que imprecisa, a segurança social íntegra, sistémicamente, as técnicas de protecção tradicionalmente identificadas nos seguros sociais e a assistência social (Leal, 1985).

O regime de protecção dos trabalhadores (regime contributivo na versão da lei 28/84 ou subsistema previdencial na lei 32/2002) assumiu as eventualidades consagradas no seguro social, estáveis a partir da Convenção 102 da OIT, aprovada em 1935 e já ratificada por Portugal, que são: doença; maternidade, paternidade e adopção; desemprego; acidentes de trabalho e doenças profissionais; invalidez; velhice; e, morte (cfr. art.º 29.º da lei 32/2002), nas quais se distinguem prestações para substituir os rendimentos perdidos e para compensar encargos suplementares.

Quanto à assistência social foi a mesma assumido pelo subsistema de solidariedade e de protecção à família (regime não contributivo na versão da lei 28/84) com um âmbito pessoal que inclui todas as pessoas, mesmo estrangeiras, apátridas e refugiados que reúnam os requisitos da lei (art.º 52 da lei 32/2002).

Em ambos os casos (subsistemas previdencial e de solidariedade) as prestações têm uma natureza pecuniária (art.º 34.º e 57.º da lei 32/2002) e a sua concessão constituir direitos dos beneficiários, embora no segundo caso (subsistema de solidariedade) sujeita à prova de meios (art.º 50 da lei 32/2002).

A acção social diferencia-se dos restantes subsistemas (previdencial e de solidariedade) não só porque as prestações que concede são em espécie, só excepcionalmente são pecuniárias (art.º 84.º da lei 32/2002). Por outro lado, as prestações da acção social não constituem direitos judicialmente exigíveis, constituindo meras expectativas sujeitas ao poder discricionário de quem as concede, ao contrário do subsistema previdencial e de solidariedade.

Ainda, segundo Ilídio das Neves (1996), a acção social distingue-se dos restantes regimes de segurança social (previdencial e de solidariedade) pela sua interdependência nos objectivos e na técnica de intervenção.

Enquanto “no sistema de segurança social em sentido estrito (regimes) os riscos sociais são acontecimentos danosos fundamentalmente exteriores às pessoas (doença, desemprego, velhice, incapacidade laboral, morte, etc.), ocorrências naturais ou sociais que as atingem, as agridem, de fora para dentro, na sua estabilidade económica e social. Pelo contrário, na acção social, os riscos representam, antes de tudo, uma incapacidade ou uma indisponibilidade das famílias ou uma falta das estruturas familiares para assegurarem normalmente os apoios indispensáveis às crianças, aos jovens, aos idosos e aos deficientes. Trata-se, assim, de comportamentos humanos que actuam para fora, se projectam no meio social, por assim dizer atingem a colectividade. Por isso, no primeiro sistema o que está em questão são sobretudo ou mesmo exclusivamente prestações pecuniárias, de índole reparadora, ao passo que na acção social estão principalmente em causa, antes de mais, prestações, ou melhor, respostas em equipamentos e serviços, ou seja, apoios sociais personalizados substitutivos do apoio familiar inexistente ou insuficiente.” (Neves, 1996).

No que se refere às ligações funcionais, “é incontroverso que o sistema de acção social tem profundas afinidade e conexões com o de segurança social (neste sentido restrito), o que justifica a sua articulação ou mesmo a integração ao nível da orgânica e da gestão, bem como ao nível do departamento governamental de que depende tutelarmente, como acontece em Portugal. No

entanto, nas suas ligações com os demais sistemas da área social em sentido lato, podemos verificar certas particularidades, a exprimir também aquela autonomia sistémica. Assim, o sistema de acção social tem mais amplas ligações com os sistemas da educação, da habitação e da administração local autárquica, enquanto o sistema de segurança social (em sentido estrito) tem mais amplas conexões com os sistemas do trabalho e das finanças. Mesmo em relação aos sistemas com os quais ambos apresentam conexões (saúde e emprego e formação profissional) é mais ampla e específica a articulação funcional desenvolvida pelo sistema de acção social.” (Neves, 1996).

Quanto às técnicas utilizadas, nos “regimes de segurança social, fundamentalmente voltados para a protecção económica, predomina a técnica da garantia de rendimentos, quer de rendimentos de substituição, compensatórios das remunerações do trabalho, ainda influenciada, em vários importantes aspectos, por regras idênticas às da protecção previdencial ou mesmo semelhante às do seguro contratual, quer de rendimentos mínimos, que exprime a atribuição de um rendimento estritamente social numa base exclusiva de solidariedade. Pelo contrário, a técnica do serviço social, que caracteriza o funcionamento da acção social, baseia-se na intervenção directa no domínio sócio-comunitário e no apoio pessoal às famílias ou a cada um dos elementos que a integram, tendo em visto a superação das disfunções sócio-familiares verificadas.” (Neves, 1996).

Um dos aspectos que mais distingue a acção social dos regimes em análise, diz respeito aos organismos que gerem a acção social que, ao contrário dos regimes de segurança social são “na sua grande maioria instituições privadas de solidariedade social, embora em parte considerável em regime contratual, ou seja, mediante acordos de cooperação celebrados com o Estado, que por esse motivo as apoia financeiramente.” (Neves, 1996).

Finalmente, no que diz respeito ao financiamento temos que subsistema previdencial é efectuado pelas contribuições dos trabalhadores e dos empregadores enquanto os subsistemas de solidariedade e a acção social são

financiados (garantidos) por transferências do Orçamento do Estado (art.º 110.º da lei 32/2002).

### **3.2 Acção social e assistência social**

Sendo que a designação de assistência social deixou de ser utilizada nos diplomas legais e bem assim que na própria linguagem comum<sup>5</sup>, não deixa de constituir um conceito que está na origem e é imprescindível na caracterização do subsistema de solidariedade pelo que se torna importante o seu confronto com o conceito de acção social que se pretende precisar e determinar.

Não obstante as diferenças já observadas entre as duas realidades quando foram anteriormente observadas no confronto da acção social e a segurança social (expressão que integra os subsistemas previdencial e de solidariedade), ainda resultam outras diferenças que importa identificar.

Prosseguindo nesta análise, enquanto a assistência social está, pela sua natureza, associada ao direito alimentar das pessoas, por via da garantia do mínimo de subsistência, a acção social situa-se ao nível do político e do económico, enquanto meio de fazer face aos efeitos nefastos de outras políticas e de promover a mudança social, por via pacífica, modificando as prioridades e as finalidades do progresso económico (Alfandari, 1987).

A acção social pode constituir um domínio mais largo que a assistência social, sem constrangimentos rigorosos, pode estender-se para campos mais vastos, mesmo ignorados neste momento, ao contrário da assistência social, mais tipificada e com os constrangimentos inerentes à valorização das suas prestações, embora a acção social e a assistência social sejam instrumentos de política social cuja interacção constitui, o mais das vezes, um imperativo nos objectivos que visam alcançar.

---

<sup>5</sup> Esta expressão tem vindo a ser substituído por “regime não contributivo” que se reconduz apenas à fonte de financiamento, o que se mostra insuficiente para plasmar uma técnica com conteúdos substantivos específicos. Também por “solidariedade”, mas enferma da pouca clareza na especificação daquele conceito.

A articulação dos dois sistemas evolui no sentido prospectivo da obrigatoriedade das prestações de acção social. Com os problemas sociais avançado pela acção social, obrigarem a repensar os objectivos de assistência social e, mais do que isso, a estabelecer articulações entre os diversos mecanismos de protecção, como sejam a habitação, a educação, a saúde, o emprego e a formação profissional.

### **3.3 Acção social e educação/formação**

A educação constitui um factor fundamental na valorização individual e na integração social por via do trabalho, com as inerentes vantagens económicas. Assim, a ausência ou níveis baixos de educação constituem uma vulnerabilidade cuja persistência poderá ocasionar a pobreza e a exclusão social.

É no campo da educação que a acção social pode intervir quer de forma terapêutica para as pessoas desinseridas mas, neste caso com toda a acuidade, quer de forma preventiva, com programas complementares de melhoria das aptidões dos jovens estudantes, qualificação diversificada para os trabalhadores de sectores económicos em crise, em vista à sua conversão e, de uma maneira geral, na formação ao longo da vida.

Tal interacção inclui uma função essencial da vocação da acção social como resulta do disposto no art.º 83.º da lei 32/2002.

### **3.4 Acção social e saúde**

Uma das condições ao bem-estar e à integração social é ser-se possuidor do estado de saúde, na versão da Organização Mundial de Saúde, consubstanciado no bem-estar físico, psíquico e social, conceito que acaba por ter uma enorme vastidão, até pela sua ligação por diversas áreas do individual ao social.

Uma das tarefas da acção social é intervir nos factores que põem em causa o bem-estar individual e colectiva, fomentando e promovendo a interactividade, quando for caso disso, com os restantes sistemas sociais.

A acção social tem vindo mesmo a ter um papel predominante perante as pessoas portadoras de deficiência quer genética quer adquirida ainda que seja por via da idade. Tal tem-se traduzido na concessão de alojamento, no apoio domiciliário, e outras de natureza diversa, como sejam as “ajudas técnicas” no apoio à concessão de instrumentos que minimizem as limitações decorrentes da deficiência, pelo que este campo (da deficiência e mesmo da dependência) particularmente por via da idade, em que a acção social interage de forma intensa e cada vez mais vasta (dado o envelhecimento da população), com a área da saúde na prestação de serviços às pessoas em especial às pessoas acamadas.

## II OS DOMÍNIOS DA ACÇÃO SOCIAL

### 1. Os domínios e prestações de acção social

É comum distinguir as intervenções efectuadas ao abrigo da acção social face ao âmbito e à extensão do céu exercício em: geral, específica e pontual. Enquanto as acções pontuais visam a pessoa individualmente considerada como o seu único objectivo, as acções específicas visam certas categorias de pessoas definidas a partir de critérios como sejam: idade, sexo, nacionalidade, deficiência, etc., a acção geral visa, como o seu próprio nome indica, grupos mais vastos e indiferenciados da população.

Acresce que a acção social tanto pode ser exercida autonomamente sem qualquer relação com outros sistemas, como pode ser e é o mais das vezes, complementar ou articulada a outra metodologia de intervenção social, das quais se destacam, como exemplo, os regimes de segurança social, a saúde e a educação (veja-se o caso da educação pré-escolar), sendo que os objectivos da acção social acabam, o mais das vezes, por serem desenvolvidos e resultam das intervenções, total ou parcialmente conjugadas, mas também da articulação das acções na sua configuração geral, específica e pontual.

As intervenções promovidas pela acção social visam, normalmente, estratos específicos da sociedade desenvolvendo, para o efeito, à segmentação da população por idades (de forma maioritária) ou por características (como seja a deficiência), seguindo o objectivo da acção específica sem que, como foi referido, contemple também os problemas particulares da cada pessoa e a melhoria do bem-estar da população em geral, mas o efeito abrangente resulta mais da natureza das prestações ou da metodologia das intervenções do que de qualquer outra razão ou objectivo.

As idades estratificadas por ciclos, constituem a base das políticas sociais que têm como referência o indivíduo adulto, sem incapacidades, na base do qual são aferidas as deficiências da restante população e identificadas as insuficiências às quais há que dar resposta sendo que tal concepção determina a homogeneização dos problemas individuais pelas características de cada ciclo de vida, promovendo a estratificação das respostas sociais.

Todavia, esta não será a forma mais eficaz de responder aos problemas de cada um, já que generaliza estados, abandonando as especificidades e, com elas, as origens particulares de cada pessoa apoiada. Contudo, as novas metodologias de intervenção social contratualizadas, exercidas mais por um “estado animador” que considera o apoiado como “parceiro”, um actor da vida social e não um utente ou beneficiário (Eme, 1997), permite eliminar ou, pelo menos, minimizar as insuficiências mas, também os efeitos perversos da acção social global em que assenta uma parte esmagadora do exercício da acção social.

É neste contexto que se desenvolvem as intervenções de acção social, através da concessão de prestações em espécie, a prestação de serviços (quer possuam uma vocação geral quer uma vocação específica) e, ainda, a utilização de equipamentos que inclui, não só, os próprios edifícios mas, também, os programas que estão na base da metodologia de intervenção, para concretização das iniciativas e a animação adoptada (Lory, 1975).

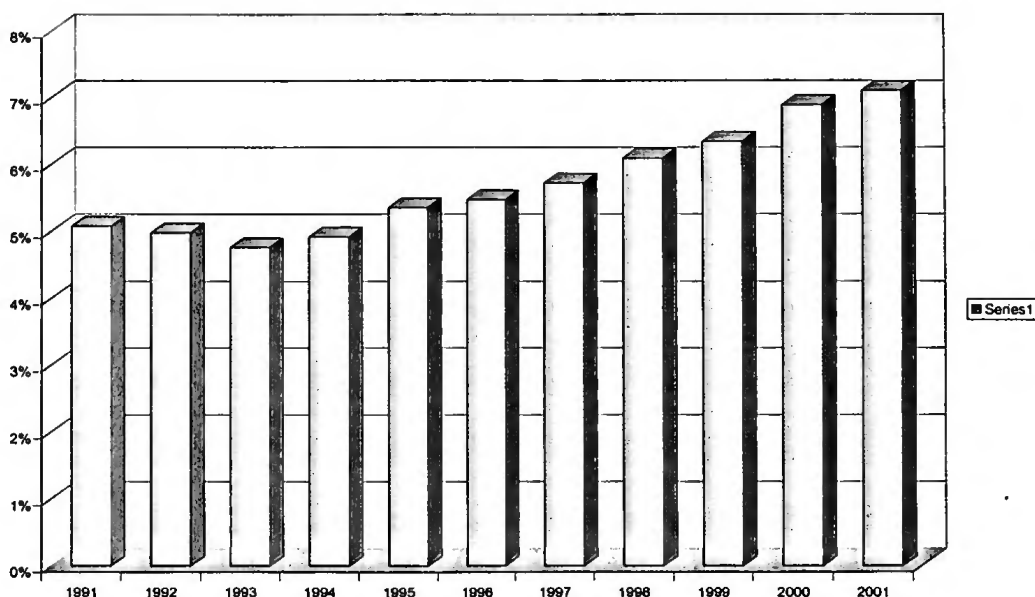
Embora a acção social seja desenvolvida através de diversas intervenções ou prestações têm como objectivo final, melhorar as condições de vida e de bem-estar das pessoas e das próprias comunidades.

Mais especificamente, o orçamento da acção social, assente na perspectiva tradicional, distribui as respostas sociais/prestações por: Infância e juventude, família e comunidade, invalidez e reabilitação e terceira idade.

Esta classificação prossegue o mesmo critério do Orçamento da Segurança Social onde a acção social está integrada numa concepção de complementaridade face às prestações da segurança social, embora nos últimos anos, as intervenções que promove vá adquirindo uma feição autónoma face à segurança social.

O quadro seguinte identifica a relação entre a despesa da acção social perante as restantes prestações de segurança social.

**Gráfico 1** Proporção da acção social na segurança social



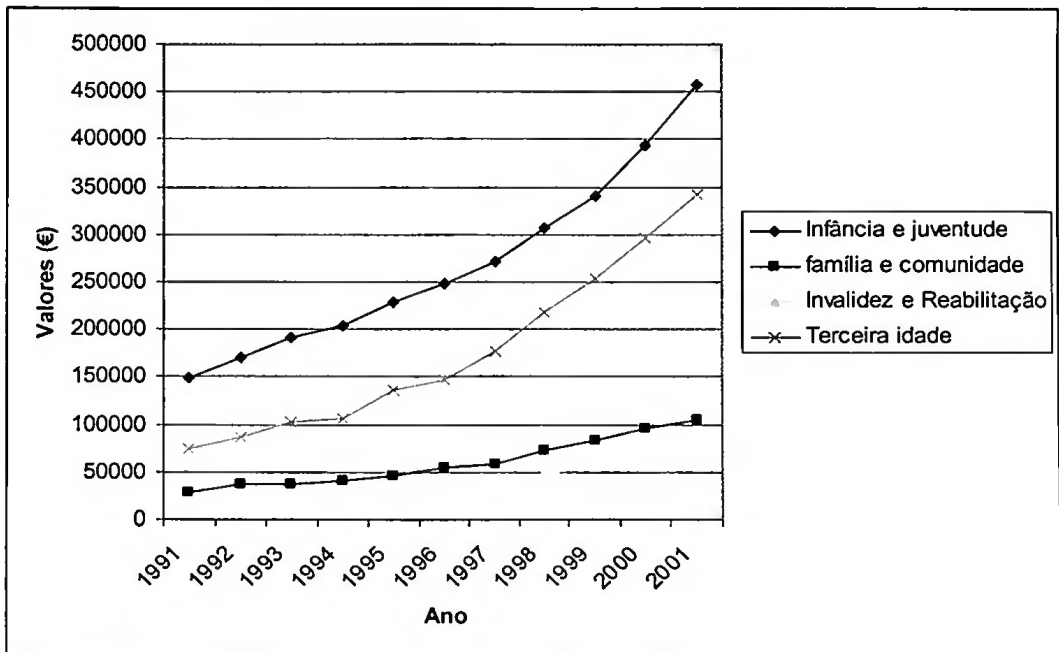
Fonte: IGFSS

Como se verifica, a acção social constitui uma parcela diminuta no âmbito da despesa da segurança social, apesar do seu crescimento, mesmo em termos relativos, a partir de 1995. É de realçar que a acção social não se esgota nas verbas consagradas e atribuídas no âmbito do sistema de segurança social já que também promovem e exercem a acção social: as Autarquias, outros Ministérios (p.e. educação e saúde) mas, também, a iniciativa privada (desde que não seja subsidiada), cujas verbas acrescem àquele valor.

Assim, fazendo a integração das respostas sociais e os destinatários às quais as mesmas se dirigem, atento ao âmbito e extensão das iniciativas da acção social podemos distinguir as prestações que visam a acção social geral, onde se inclui a “família e comunidade” e a acção social específica, que integra restantes prestações atribuídas no âmbito da “infância e juventude”, “invalidez e reabilitação” e a “população idosa”.

Para identificar a posição relativa das respostas sociais no âmbito da acção social estratificadas por ciclos de vida aos quais acresce a “deficiência”.

**Gráfico 2** Relação das valência na acção social



Fonte: IGFSS

Resulta do gráfico referido a predominância das respostas que visam a infância e a juventude com uma progressiva aproximação das respostas que visam a terceira idade e ainda o peso diminuto das intervenções que visam a invalidez e a reabilitação bem perto mas atrás das políticas destinadas à família e comunidade



## 1.1 Família e Comunidade

Os sistemas de acção social pressupõem e intervêm no âmbito da família pese embora a dificuldade que vem adquirindo a caracterização deste conceito, cada vez a abranger realidades bem diversas das tradicionais, numa evolução da família agnática ou extensa para a família nuclear, com as inerentes desvantagens, face à dimensão, no apoio às pessoas até aí ligadas por fortes laços de parentescos numa relação de proximidade geográfica, ainda que a família continue a ser o centro fundamental na integração e socialização das crianças.

Por seu lado, as políticas de redistribuição de rendimentos e os sistemas sociais com as suas prestações essencialmente pecuniárias, continuam a ter por referência a família e o salário familiar enquanto realidade económica e, assim a desempenhar um papel essencial na manutenção das estruturas de solidariedade, apoio e entre ajuda sócio-económica.

A evolução da própria estrutura familiar determina a intervenção da acção social. Dessas características relevam, nomeadamente:

- A diminuição acentuada da dimensão familiar, onde a denominada monoparentalidade ganhou um peso acentuado;
- O sistema educacional adquiriu uma importância enorme na socialização das crianças;
- O fenómeno urbano criou as condições para a deterioração das condições de vida e nas suas incidências sobre as relações familiares;
- A redução acentuada da natalidade e o envelhecimento da população;

- O desenvolvimento pessoal semelhante para ambos os sexos;
- O fim dos papéis fixos e pré-determinados no seio da família.

A família em perda na sua imagem tradicional dá lugar a uma política social na vertente da acção social cuja intervenção no meio familiar visa contribuir para uma melhoria da vida social.

Assim, a par das prestações pecuniárias proporcionadas pelos sistemas de segurança social, das quais se destacam as denominadas “prestações familiares”, criadas numa perspectiva económica de contribuir para a redistribuição dos rendimentos por actuação sobre o cada vez mais ficcionado, salário familiar, foram-se desenvolvendo iniciativas no âmbito da acção social orientadas para a criação de equipamentos com a inerente prestação de serviços de apoio à família, com a animação social, centros de acolhimento com serviços que respondem as necessidades das famílias.

No fundo, as prestações em espécie, dominantes no seio da acção social deverão orientar-se para proporcionar mais liberdade com preservação da autonomia das famílias com especial sensibilidade para responder às necessidades das famílias mais desfavorecidas pelo que as problemáticas actuais das famílias e a comunidade exigem respostas sociais polivalentes e articuladas de forma a satisfazerem uma multiplicidade de necessidades, quer sejam económicas, sociais, afectivas, de inserção ou outras.

As respostas sociais criadas para satisfazer tais solicitações encontram-se tipificadas e distribuem-se pelas seguintes valências: atendimento/accompanhamento social; centros de alojamento temporário; comunidades de inserção; centros de férias; centros comunitários; refeitórios e cantinas.

A conta da acção social inclui ainda no género das despesas associadas às políticas integradas na família e comunidade, apoio à toxicoddependência, apoio domiciliário, lares/residências e o programa nacional de luta contra a sida.

Atribuídos à “família e comunidade”, visando as valências referidas, existem 322 equipamentos distribuídos pelo país, embora cerca de 46% se situem no distrito de Lisboa (cfr. Carta Social - Rede de Serviços e Equipamentos).

Nos termos da Carta Social elaborada pelo Departamento de Estudos, Prospectiva e Planeamento do Ministério do Trabalho e da Solidariedade, elaborado no ano 2000, que visa identificar as respostas sociais e a população abrangida, refere o seguinte:

- Atendimento/acompanhamento social – No âmbito da acção social, foram atendidas por mês e no continente, 11 484 famílias;
- Centros de alojamento temporário – Destinada essencialmente para as pessoas mais carenciadas, onde se incluem nomeadamente os sem-abrigo e os ex-reclusos, procura satisfazer as necessidades mais essenciais de alojamento, alimentação e higiene. Existem 28 alojamentos no país (16 situam-se em Lisboa), com uma capacidade instalada de 662 lugares que são esgotados (com excepção para o Porto e Setúbal). Os utentes acabam por permanecer durante meses embora as instituições fixem um prazo de permanência;
- Comunidades de inserção – Destinam-se a pessoas e grupos em situação de carência, prestando-lhes o atendimento e acompanhamento na ajuda à sua inserção no mercado de trabalho através da articulação com empresas ou com a formação profissional. Mas também na descoberta de resposta aos problemas de falta de alojamento e para encontrar alternativas de vida. No país existem 17 comunidades de inserção com uma capacidade instalada de 793 lugares com uma taxa de utilização de 89%. A população identificada distribui-se maioritariamente por sem-abrigo, mulheres maltratadas, mães solteiras, prostitutas e jovens em risco;

- Centros comunitários – Com uma função preventiva, visa ajudar nas respostas às necessidades sociais locais, com o objectivo de fortalecer as redes de vizinhança e desenvolver as actividades dinamizadoras da vida social e cultural e, assim, proporcionar a melhoria das condições de vida das pessoas. Os centros comunitários desenvolvem parcerias activas com parceiros públicos e privados como sejam o Instituto de Emprego e formação Profissional, Ministério da Educação, da Saúde e Autarquias. Existem 53 Centros Comunitários distribuídos pelo país que atendem em média 8 884 utentes por mês. A maioria da população abrangida pelo Programa Especial de Realojamento (54 %), beneficia previamente desta resposta social;
- Refeitório/Cantina Social – Fornece refeições às pessoas mais carenciadas. Existem 69 Refeitórios/Cantinas que fornecem 6.045 refeições (almoços e jantares) por dia;
- Centros de Férias para Família e Comunidade – Esta valência que visa o equilíbrio físico, psicológico e social dos seus utilizadores, funcionam por turnos e em regime de residência ou aberto. Existem 28 centros distribuídos por todo o país com 5 440 camas instaladas;
- Apoio a toxicodependentes – Através do D. L. 72/99, de 15 de Março, foram criadas diversas respostas de apoio aos toxicodependentes das quais se destacam as Equipas de Apoio Social Directo para fomentar a integração social conduzindo-os para processos de recuperação e tratamento, e os Apartamentos de Reinserção Social, para alojamento temporário. Por todo o país existe 20 equipas e 22 apartamentos utilizados por 223 utentes, sendo que existe uma capacidade instalada para 271 utentes;
- Programa Nacional de luta contra a sida – Embora a problemática esteja mais relacionada com a Saúde, a acção social assume aqui um papel complementar, através do apoio psicológico e outras acções que

impeçam a marginalização das pessoas infectadas. Existem 10 residências distribuídas pelo país com a capacidade instalada de 150 utentes, com uma taxa de utilização de 95%. O Serviço de Apoio Domiciliário conta ainda com a capacidade para 280 utentes.

## **1.2 Infância e Juventude**

As iniciativas de apoio à infância e juventude adquirem uma independência e são separadas da acção social destinada à família pelo que, no quadro de intervenções de apoio à infância e juventude consideram-se, nomeadamente: as acções de apoio às crianças e jovens em risco e às crianças inadaptadas.

Neste âmbito integram-se as crianças vítimas do abandono familiar ou filhos de pais sem condições morais e físicas de prover ao seu sustento e educação.

Por seu lado, as crianças deficientes ou inadaptadas adquire, no contexto da acção social, uma feição mais ampla, já que o objectivo da acção social é, não só, responder directamente aos problemas ocasionados pela deficiência mas, também, intervir em todos os factores que fragilizem a criança por comparação com as exigências da sociedade à plena integração das pessoas nas respectivas comunidades.

Neste contexto, adquire uma importância acrescida, nalguns casos imprescindível, as iniciativas que tenham em conta o processo educativo e a aquisição de conhecimentos de forma a cada um vir a ter um papel activo no seio da sociedade.

Embora integrados em rubricas orçamentais limitadas, as respostas no âmbito da infância e juventude possuem uma vasta gama de valências diversificadas cuja nomenclatura e conceitos definidos por despacho do Secretário de Estado da Inserção Social de 13 de Maio de 1998 (também inclui as restantes respostas sociais), são as seguintes, com a respectiva expressão quantitativa:

- Amas – são pessoas que cuidam de crianças com idades entre os 3 meses e os 3 anos (desde que não sejam parentes), por um período de tempo correspondente ao trabalho ou impedimento dos pais (D.L. n.º 158/84, de 17 de Maio). Existem cerca de 1 234 amas com 4 816 crianças, numa média de 3,9 crianças por ama. Neste enquadramento temos também a Creche Familiar que só diverge das amas pelo facto de serem enquadradas por IPSS. Esta valência acrescenta mais 676 amas;
- Creche – integrada em equipamentos sociais, destina-se às crianças dos 3 meses aos 3 anos de idade. Existem 1 384 creches ocupadas por 48 256 crianças embora a sua capacidade seja para 52 210 (com uma taxa de utilização de 92,4%). O número médio de crianças por creche é de 33;
- Educação pré-escolar – Vocacionada para o desenvolvimento da criança com idade entre os 3 e os 5 anos de idade, proporcionando-lhe actividades educativas a par de actividades de apoio à família (Lei n.º 5/97, de 10 de Fevereiro – Lei Quadro da Educação Pré-Escolar). Existem 5 856 estabelecimentos, distribuídos pela rede pública e rede privada, lucrativa (570 estabelecimentos) e não lucrativa (1414 estabelecimentos). Integram a educação pré-escolar 314 430 crianças que, segundo o INE, com base no ano de 1997, constitui cerca de 66% da população dos 3 aos 5 anos;
- Actividades de Tempos Livres – Visando suprir as insuficiências quantitativas e qualitativas da rede escolar (localização, capacidade e horários), e de algumas comunidades com problemas específicos. Destina-se às crianças a partir dos 6 anos, integram a animação de rua e actividades de porta aberta das quais se destacam os clubes desportivos, bibliotecas, ludotecas, ateliers, ou as multiactividades onde se enquadram os clássicos ATL. Existem 1699 ATL's, sendo 1 540 de Instituições não-lucrativas e 159 lucrativas, com capacidade para 90 344 crianças;

- Centros de férias – É uma resposta social destinada à satisfação das necessidades de lazer das crianças e jovens através da estadia temporária fora do domicílio familiar por ocasião das férias escolares e de trabalho, quer seja nos centros maternais, colónias de férias, campos de férias, campos de trabalho e acampamentos. Existem 19 equipamentos para esta valência com 3 702 camas;
- Lares de crianças e jovens – Destinada aos menores privados de meio familiar, maioritariamente resultante da morte dos pais, abandono ou incapacidade, visam preparar a sua reintegração sócio-familiar, reforçar a escolarização e formação profissional para a sua reintegração. Existem 231 lares no país com uma capacidade para 9 711 pessoas, sendo que a taxa de utilização ultrapassa os 90%;
- Centros de Acolhimento Temporário – Resposta social que tem por finalidade o acolhimento urgente e transitório de crianças e jovens em situação de urgência, decorrente do abandono e maus tratos com vista ao seu adequado acolhimento. Conta com 45 Centros de Acolhimento que alojam 979 crianças e jovens, 90,3% da capacidade instalada de 1.084 lugares;
- Acolhimento Familiar – Acolhimento transitória e temporariamente de crianças e jovens, efectuado por famílias consideradas idóneas para a prestação deste serviço quando a família natural não esteja em condições para desempenhar as suas funções sócio-educativas (D.L. n.º 190/92, de 3 de Setembro). Existem 5.279 menores acolhidos no âmbito desta valência, distribuída por 3.654 famílias de acolhimento.

### **1.3 População Idosa**

Definir a acção social para a velhice pressupõe a prévia determinação do conceito de velhice, problema complexo já que é impossível definir, à priori, a idade da velhice e, assim, determinar essa data, porquanto muito contribuem

os factores de natureza física, psíquica ou cultural, associados a cada pessoa em concreto.

Assim sendo, para a acção social não é determinante a idade mas sim a degradação do estado físico e psíquico de cada um, no fundo, a capacidade ou incapacidade para manter uma vida independente e autónoma, mais difícil perante o aumento acentuado da esperança média de vida e o retardamento da incapacidade para manter uma vida autónoma.

Mesmo a idade de acesso à pensão de reforma (na generalidade dos países a rondar os 65 anos de idade), determinante para a concessão da respectiva prestação pecuniária no âmbito da segurança social e que trás associado a cessação do contrato de trabalho, deixou de ser uma referência suficiente para determinar a idade da velhice.

Na legislação laboral portuguesa o acesso à pensão de reforma por velhice tem associada a cessação do contrato de trabalho por caducidade no pressuposto ficcional da existência de uma presumida incapacidade para o trabalho naquela idade.

A visão economicista da idade, neste caso enquanto período em que subsiste uma incapacidade para prestar trabalho e, conseqüentemente, uma fase da vida improdutivo em termos económicos e sociais, criou o estigma sobre a designação da velhice.

Contudo, cientes de que o conceito de “incapacidade” aos 65 anos de idade, ainda que presumida, para determinar a passagem à reforma, não corresponde à situação real da generalidade das pessoas, a justificação passou a assentar num “direito ao lazer”, situação que plasma de forma bem mais coincidente, a realidade pessoal e social, tanto mais que em termos gerais se tende para uma sociedade dos tempos livres e onde os tempos livres adquirem uma importância cada vez maior mesmo na sua repercussão na actividade económica.

Neste contexto, a acção social visa responder à necessidades das pessoas idosas em função das características próprias de cada um, com os respectivos problemas do envelhecimento e dos rendimentos associados a este estrato social, o que vem determinando a criação de equipamentos e serviços adequados.

Todavia, o fio condutor dessas iniciativas no âmbito da acção social visam, de uma forma intensa, no que diz respeito à velhice, retardar os efeitos nefastos do envelhecimento e proporcionar as condições à prossecução de uma vida normal e autónoma, sendo que os problemas sociais associados ao envelhecimento pressupõem alguns aspectos a ter em conta na antecipação e previsão das necessidades de intervenção.

Na provisão de bens, serviços e equipamentos para este estrato de população no âmbito da acção social, é necessário ter em conta, nomeadamente: os aspectos demográficos com o envelhecimento da população, com a constatação de que se assiste, nas sociedades europeias, a um acentuado envelhecimento da população e diminuição da natalidade. Assim, o peso da população mais velha passou a ser apreciável por referência ao decréscimo de outras faixas etárias, com a particularidade de existirem cada vez mais pessoas com idades mais avançadas, até aqui raras.

A par do problema do envelhecimento e ale associado temos a cessação da actividade laboral com as consequências decorrentes deste facto na vida das pessoas com a necessidade da acção social tomar medidas que evitem as consequências na vida do trabalhador do “efeito guilhotina” e consequente reflexo no seu estado físico, psíquico e social, enfim, na sua saúde.

Outra das situações correntes tem a ver com os deficientes rendimentos das pessoas idosas, normalmente o estrato social menos beneficiado na distribuição de rendimentos por estratos etários.

Entre nós, com baixos salários na vida activa e das insuficiências dos sistemas de segurança social que só recentemente tem uma natureza universal, com os

actuais idosos a sofrem as consequências dos rendimentos insuficientes, não obstante a criação, a meados dos anos 70, do rendimento mínimo para as pessoas idosas, embora com a denominação de “pensão social” que, continuava a ser insuficiente dada a sua natureza de “mínimo de subsistência”.

O deficiente alojamento das pessoas mais velhas constitui, por outro lado, um dos factores de pressão sobre a sua transferência para equipamentos colectivos. Esse facto, associado à facilidade na obtenção dos cuidados de higiene, alimentação e acesso aos cuidados de saúde, tornam a institucionalização das pessoas idosas em equipamentos colectivos muito aliciante.

Contudo, é de realçar que a preferência pela manutenção das pessoas no seu meio natural possui inquestionáveis vantagens por contraposição às soluções de alojamento colectivo, mais onerosas e, em simultâneo, redutoras da autonomia e da liberdade individual.

O envelhecimento tem-se verificado com o aumento do peso relativo das pessoas com mais de 65 anos de idade com o crescimento das pessoas de idade mais avançada, os “grandes idosos” e a “quarta idade”. A particularidade desta situação que não é nova, reside no aparecimento, em simultâneo, de novas dinâmicas sociais que anunciam profundas alterações sociais. De realçar que as pessoas com 75 a mais anos passou de 2,7% em 1960 para 5,9 %. Com o envelhecimento surge o fenómeno da dependência que, segundo o Relatório da Comissão Europeia, corresponde a 3 %, o que transposto para Portugal representa cerca de 283 000 pessoas.

Os equipamentos e serviços para idosos distribuem-se maioritariamente pelos seguintes:

- Centros de Convívio e Centros de Dia – Enquanto os primeiros visam as actividades sócio-recreativas e culturais, organizadas e dinamizadas pelos idosos de uma comunidade, os segundos promovem a prestação de um conjunto de serviços que contribui para a manutenção dos

idosos no seu meio sócio-familiar. Estão construídos 1.341 Centros de Dia com uma capacidade instalada para 46.263 pessoas e utilizados por 36.328 pessoas. Quanto aos Centros de Convívio, existem 405 com capacidade para 29 670 e ocupados por 25.315 pessoas. De realçar que 41% dos Centros de Dia possuem serviço médico por articulação com os serviços de saúde, e 38% serviço de enfermagem;

- Lares e Residências para Idosos – Os lares são alojamento colectivo de utilização temporário ou permanente para idosos em situação de maior risco de perda de independência e/ou autonomia. Existem 1.181 lares dos quais 376 em lucrativos com capacidade de 49.934 lugares, são ocupados por 47.129 pessoas. As residências são constituídas por um conjunto de apartamentos com serviços de utilização comum para idosos com autonomia total ou parcial. Existem 39 residências com uma capacidade instalada de 875 lugares (90 dos quais lucrativos);
- Serviço de Apoio Domiciliário – Consiste na prestação de cuidados individualizados e personalizados, no domicílio, a idosos quando, por motivo de doença, deficiência ou outro impedimento não possam assegurar temporária ou permanentemente a satisfação das suas necessidades básicas e as actividades da vida diária. Existem 1.288 Serviços de Apoio Domiciliário com uma capacidade instalada para 38.022 pessoas, sendo utilizado em cerca de 90 %.
- Acolhimento familiar – Consiste na integração temporária ou permanente do idoso em famílias idóneas que não sejam seus parentes (D.L. 391/91, de 10 de Outubro). Existem 110 famílias que prestam o acolhimento
- Centros de férias – Visa proporcionar a estadia temporária do idoso fora do seu domicílio. Existem 11 equipamentos para esta valência com 393 camas. Acresce 4 equipamentos de centros de férias do tipo aberto com capacidade para 132 lugares.

## 1.4 Invalidez e Reabilitação

Deficiência é uma desvantagem, uma inferioridade que uma pessoa é portadora, por avaliação e em relação às condições normais de existência.

As pessoas portadoras de deficiências figuram entre aquelas que estão fragilizadas, que carecem de intervenção das comunidades com a adopção de medidas de acção social específicas e adaptadas às especificidades de cada caso. Mas a adopção dessas medidas implica a ligação a outros dispositivos de política social associado à educação, emprego, qualificações, prestações pecuniárias de segurança social, saúde, etc.

A deficiência surge enquanto factor de origem física, psíquica ou social que, em consequência, reduz as capacidades das pessoas transformando-se em dependência na medida em que aquela atinge tal intensidade e extensão que interdita a pessoa para a prática dos actos pessoais mais elementares.

A deficiência é um estado individual com incidência no funcionamento da sociedade e, por consequência, produz situações de aceitação ou rejeição. A mudança de valores na evolução das sociedades, provoca alterações da tolerância e permissividade individual e, particularmente colectiva o que pode transformar o adoptado e integrado socialmente hoje num inadaptado ou desintegrado amanhã e, vice versa.

Assim, um deficiente não é necessariamente um inadaptado, já que pela leitura social da deficiência, a mesma é relativa e circunstancial, variável em função das atitudes assumidas a cada momento pela sociedade, pelo que a deficiência, enquanto motivo de intervenção de acção social terá que ser ajustado à atitude do meio, da família, da empresa, da escola, do bairro e em cada caso concreto.

Nesse sentido, adquiriu uma importância acrescida a acção social preventiva ou mesmo terapêutica, que visa a qualificação e a formação que permita ao deficiente ocupar de modo próprio uma função no meio social.

Para além disso, as deficiências adquiridas mais tardiamente, normalmente associadas aos acidentes, impõem uma acção social com preponderância na readaptação social e especialmente profissional com a intervenção que vise a inserção na vida profissional.

De realçar que os sistemas de segurança social possuem prestações de natureza pecuniária que inclui, como acontece em Portugal, nomeadamente o subsídio social vitalício, que constitui um rendimento mínimo e, quanto às deficiências adquiridas, a pensão por invalidez por contraposição às pensões por velhice.

Em qualquer dos casos, as pessoas deficientes debatem-se com problemas de insuficiência de rendimentos pelo que adquire uma importância acrescida, as prestações em espécie e prestação de serviços, complementares às prestações pecuniárias de segurança social.

As intervenções que visam a plena integração das pessoas portadoras de deficiência utilizam, de forma conjugada, as adaptações e ajustamentos que se procuram alcançar, pese as dificuldades no alojamento, no trabalho e na escola, com o apoio complementar que vise obter do deficiente, uma qualificação e autonomia que não confronte a sociedade com a sua inaptidão.

No âmbito dos serviços prestados às pessoas com deficiência, vocacionados para uma população específica, temos: o centro de paralisia cerebral; a imprensa Braille (correspondente à aprendizagem da leitura e da escrita); centro de produção de material; e, transporte para pessoas com deficiência.

Para além das referidas, no âmbito das restantes respostas sociais adoptadas para as pessoas portadoras de deficiência, temos ainda as seguintes valências separadas pelos destinatários, consoante sejam adultos e crianças e jovens.

### Serviços e equipamentos para crianças e jovens com deficiência:

- Intervenção precoce – Destinada às crianças até aos 6 anos de idade tem como objectivo influenciar o mais cedo possível o desenvolvimento de crianças avaliadas como em situação de alto risco. Existe uma capacidade instalada de 2.579 lugares, com uma taxa média de utilização de 70 %;
- Lar de apoio – Visa acolher temporariamente pessoas dos 6 aos 18 anos de idade que, por razões de deficiência ou de necessidades educativas especiais, carecem de apoio suplementar. A valência possui uma capacidade para 959 pessoas com uma utilização média de 90%;
- Apoio ambulatorio para crianças e jovens – Destina-se a crianças e jovens com deficiência neuro-motora com problemas de desenvolvimento. Apoia as famílias e promove actividades de avaliação, orientação e intervenção terapêutica e sócio-educativa, que são desenvolvidas por equipas especializadas e transdisciplinares. Com uma capacidade instalada para 3 710 pessoas, possui uma utilização média de 60 %.

### Serviços e equipamentos para a população adulta com deficiência:

- Lar residencial – Destina-se a alojar pessoas com mais de 16 anos de idade, possuidoras de deficiência que os impede, temporária ou definitivamente, de residir no seu meio familiar. Existem 100 lares com capacidade para 2 652 pessoas sendo que a utilização média situa-se nos 89 %;
- Centro de actividades ocupacionais – Resposta social destinada a desenvolver actividades por pessoas portadoras de deficiência grave e profunda, com o objectivo de estimular e facilitar o desenvolvimento das

suas capacidades, facilitar a sua integração social e proporcionar programas adequados de integração sócio-profissional. Existem 203 CAO's com capacidade para 6 514 pessoas, sendo a taxa de utilização de 92 %;

- Apoio em regime ambulatorio – Destinada às pessoas com deficiência neuro-motora com problemas de desenvolvimento a vários níveis, prestando serviços de acordo com as necessidades de cada um, promovendo actividades de avaliação, orientação e intervenção terapêutica e sócio-educativa, desenvolvidas por equipas especializadas multi-disciplinares. Existe uma capacidade instalada de 1 524 lugares com uma utilização média de 70%;
- Serviço de apoio domiciliário – Consiste na prestação de cuidados personalizados no domicilio quando, por motivo de doença ou deficiência não possam assegurar temporária ou definitivamente a satisfação das suas necessidades básicas ou as actividades da vida diária. Existe uma capacidade instalada para 683 pessoas com uma taxa de utilização de 97 %.

## 2 O Plano Nacional de Acção para a Inclusão, o Pacto de Cooperação para a Solidariedade Social e a Rede Social

São três instrumentos fundamentais no âmbito das políticas sociais e particularmente para o sistema de acção social, porquanto tais documentos acabam por ajudar na determinação do âmbito, domínio e objectivos da acção social enquanto metodologia e técnica de um género de política social que visa a ajuda das pessoas particularmente necessitadas e, em paralelo ou complementarmente às restantes políticas sociais promover a melhoria do bem-estar e coesão social.

Embora assentes em instrumentos juridicamente diferenciados, os três, a par da CRP e da Lei de Bases da Segurança Social, constituem a infra-estrutura da acção social enquanto instrumento da política social.

## **2.1 Plano Nacional de Acção para a Inclusão**

O Plano Nacional de Acção para a Inclusão, aprovado por Resolução do Conselho de Ministros n.º 91/2001, de 12 de Julho<sup>6</sup>, segundo as suas próprias palavras, “ (...) constitui um instrumento de importância crucial no desenho, no desenvolvimento e avaliação das várias políticas sociais”, que visa aprofundar a capacidade para actuar sobre as causas dos problemas e não apenas sobre as suas manifestações exteriores, contribuindo para a promoção da inclusão através da garantia de acesso aos recursos, aos direitos, aos bens e aos serviços, bem como promover a igualdade de oportunidades de participação social, com a articulação das políticas pertinentes e os actores responsáveis numa estratégia concertada e com a responsabilidade partilhada do Estado e dos parceiros sociais.

Integrada na presidência Portuguesa da União Europeia, a Cimeira de Lisboa definiu como objectivo estratégico para a Europa comunitária, a promoção da coesão social baseada na competitividade da economia com a inerente criação de mais e melhores empregos. É no alcance desse desiderato que se impunha a necessidade de adoptar medidas de impacto decisivo na eliminação da pobreza através da combinação de planos nacionais combinados com as iniciativas da Comissão.

Tais Planos constituem instrumentos fundamentais na determinação das políticas sociais, ora articuladas no espaço comunitário para uma efectiva promoção da coesão social com a erradicação da exclusão social e a promoção de um espaço económico efectivamente competitivo, associado à sociedade do conhecimento, para a qual se impunha a eliminação ou pelo menos reduzir a separação entre as pessoas mais e menos qualificadas no seio da sociedade marcadamente dual que separa e segrega estratos sociais

construídos à luz da matriz ideal da classe média integrada e qualificada para fazer face aos desafios da tecnologia e novas formas de organização social.

Os Planos Nacionais de Acção para a Inclusão, destinadas ao período 2001 a 2003, sucederam aos Programas de Acção Social (1998-2000) que constituíram a base das políticas sociais promovidas e apoiadas pela Comissão Europeia.

Os Planos destinados às políticas sociais assentaram no objectivo de tornar o espaço da União Europeia a economia mais competitiva do mundo, foram construídos na base de quatro grandes objectivos comuns:

- Promover a participação no emprego e o acesso de todos aos recursos, aos direitos, aos bens e aos serviços;
- Prevenir os riscos de exclusão;
- Actuar em favor dos mais vulneráveis;
- Mobilizar o conjunto dos intervenientes.

Para Portugal, o PNAI constitui um instrumento fundamental na orientação das políticas sociais agora dirigidas para intervir sobre as causas dos problemas e não apenas sobre as suas manifestações, procurando o desenvolvimento do país envolvendo os diversos actores da administração central, da administração local e da sociedade civil.

Foi assim adoptado como desígnio do PNAI “promover a inclusão de todos os residentes, garantindo o acesso aos recursos, aos direitos, aos bens e aos serviços, bem como promover a igualdade de oportunidades, de participação social numa sociedade com melhor qualidade e maior coesão”.

Para o efeito, são considerados fundamentais a incorporação permanente dos objectivos da coesão social com a inerente erradicação da exclusão, nas políticas de desenvolvimento económico, da formação e emprego, educação,

---

<sup>6</sup> Publicada no Diário da República I Série B de 6 de Agosto de 2001.

segurança, saúde e habitação, com a criação corrente e integrada da rede de serviços e equipamentos de apoio prioritário às pessoas e famílias mais carenciadas, com a participação da sociedade civil, consagrando implicitamente a promoção do desenvolvimento sócio-económico, das actuações de prevenção dos riscos que enfrentam os grupos mais vulneráveis (a pobreza e a exclusão social), e actuação com vista à inclusão das pessoas e grupos em situação de exclusão social.

Neste objectivo, as intervenções, nomeadamente no âmbito da acção social, visa fundamentalmente: capacitar e activar as pessoas que se encontram excluídas, a inserção de grupos desfavorecidos pela vida activa, a aprendizagem ao longo da vida, desenvolvimento dos equipamentos e serviços, a adequação de serviços e instituições básicas (segurança, justiça e saúde), promover iniciativas para o desenvolvimento integrado de territórios confrontados com a exclusão.

O PNAI, sem estar restringido na sua concretização pela acção social, o seu desenvolvimento e alcance dos seus objectivos assenta fortemente neste sistema ou técnica.

Ao invés, os objectivos e as iniciativas para os alcançar, constituem aspectos relevantes e fundamentais na renovação dos métodos e objectivos da própria acção social enquanto técnica autónoma no seio das políticas sociais. Tal alcança-se fundamentalmente quando a par dos objectivos terapêuticos de resolver os problemas das pessoas e dos grupos, exteriorizados pela pobreza e exclusão, passou a ser considerado fundamental intervir ao nível dos aspectos que lhe dão causa, como sejam, a escolaridade, a qualificação, a habitação, a saúde, entre outras.

Assim, há um enfoque diverso das intervenções inscritas na acção social, orientadas para a origem, promovendo nomeadamente o aumento da escolaridade e a melhoria da qualificação, o acompanhamento das crianças desde as idades mais precoces (pré-escolar), a animação e ocupação das

crianças, jovens e adultos, acompanhando e apoiando iniciativas económicas com promoção do emprego (Plano Social de Emprego).

## **2.2 Pacto de Cooperação para a Solidariedade Social**

O Pacto de Cooperação para a Solidariedade Social celebrado a 19 de Dezembro de 1996 pelo Governo, Municípios, Freguesias, Instituições Particulares de Solidariedade Social, Misericórdias e Mutualidades, constitui um “instrumento redefinidor das áreas, regras, pressupostos e condições de cooperação” dos seus subscritores no âmbito das políticas sociais desenvolvidas por cada uma das Instituições envolvidas.

Este Pacto constitui o reconhecimento da natureza pública dos problemas sociais envolvidos, que dificultam e impossibilitam o desenvolvimento económico e social e, conseqüentemente, a coesão social, com o paradoxo das respostas aos problemas sociais serem desenvolvidos e promovidos esmagadoramente pela iniciativa privada mercê do voluntariado das pessoas que ao nível local promovem actuações em prol dos mais desfavorecidos, com iniciativas o mais das vezes desarticuladas das promovidas pelas Instituições pelas Instituições Públicas quer pela Administração Central quer pela Administração Local, com as conseqüentes ineficiências ao nível da qualidade das respostas concedidas quer mesmo dos meios, sempre exíguos, que estão envolvidos.

Sem uma responsabilidade claramente atribuída quanto a quem responde em primeira linha ao problema, ao financiamento das iniciativas, quanto ao planeamento das respostas sociais e sua distribuição pelo país, a articulação dos diversos actores que exercem a sua actividade em espaços geográficos específicos, a previsão das necessidades e análise da utilização eficiente dos meios envolvidos, importa clarificar as funções que competem a cada interveniente no desenvolvimento efectivo das políticas sociais desenvolvidas ao abrigo da acção social.

O Pacto de Cooperação para a Solidariedade Social celebrado com os representantes da esmagadora maioria dos promotores da acção social reflecte a consensualização das áreas estratégicas de intervenção, os compromissos meios e formas de os exercer e, bem assim, o sistema de acompanhamento do exercício e avaliação das iniciativas envolvidas.

Neste contexto, os subscritores do Pacto comprometem-se a participar activamente na concepção, planificação, execução e avaliação das políticas sociais bem assim como do próprio Pacto, incentivar as redes de apoio social integrado de âmbito local, incumbindo em especial ao Governo criar condições para o aprofundamento gradual da intervenção da Administração Local na área social, adoptando mecanismos de articulação interministerial, através de medidas legislativas que versem a acção social nível local através da participação e cooperação e, ainda, prestar apoio técnico e financeiro às Instituições, incentivar o mecenato e o voluntariado. Às Autarquias, dinamizar a articulação e o planeamento bem como participar na preparação, execução e avaliação do plano social. Às Instituições, participar na preparação, execução e avaliação das políticas sociais, contribuindo para o desenvolvimento das comunidades, otimizar os recursos disponíveis e apresentar propostas para alteração da legislação.

A acção social adquire aqui um novo âmbito, mais extenso com inovações que permitem identificar, a partir daqui, uma versão diversa deste instrumento de promoção das políticas sociais, sendo que para esse desiderato, os promotores da acção social cooperam entre si para o desenvolvimento de uma rede de apoio social distribuída equitativamente por todo o país, com melhoria da qualidade e eficácia dos serviços e equipamentos sociais, fomento de iniciativas que visem minimizar os efeitos das desigualdades e das injustiças sociais com promoção da qualidade de vida e de saúde das pessoas, famílias e comunidades e, bem assim, com a co-responsabilização dos diversos agentes dos sectores público e social no desenvolvimento sócio-local, com optimização dos recursos disponíveis.

À luz das novas formas da acção social, com um papel cada vez mais forte nas intervenções preventivas que impedem a pobreza e a exclusão social, privilegiam-se as metodologias que determinam respostas integradas com prioridade para os domínios da solidariedade e segurança social, saúde, educação, qualificação e o emprego, justiça, habitação mas, especificamente nos domínios da educação pré-escolar, educação especial, apoio a pessoas com deficiência, apoio aos idosos, às crianças e jovens, tratamento de toxicodependentes, pessoas infectadas com vírus HIV, às famílias carenciadas, apoio à implementação do rendimento mínimo e promoção de iniciativas de emprego e de desenvolvimento local.

No âmbito da responsabilidade para o exercício da acção social foi consagrado o princípio da subsidiariedade por via do qual a obrigatoriedade de intervenção, é atribuída às entidades que se encontram mais próximos dos cidadãos.

Ficaram ainda consagrados os apoios técnicos para a formação do pessoal, realização e estágios, disponibilização de informação com orientações úteis de apoio à gestão e, apoios financeiros na comparticipação nas despesas de construção, aquisição e remodelação de equipamentos, bem como no custo das respostas sociais. Culminando com o fomento de iniciativas de economia social capazes de gerar recursos próprios.

Ainda, por via deste Instrumento, foi constituída uma comissão de acompanhamento e avaliação, com os subscritores do Pacto, no objectivo de apreciar a execução do Pacto de Cooperação e dos Protocolos celebrados, promovendo a resolução dos problemas detectados (Resolução do Conselho de Ministros n.º 197/97, de 18 de Novembro).

### **2.3 Rede social**

Uma vez criada a infra-estrutura na promoção e exercício da acção social, alcançado com a celebração do Pacto de Cooperação para a Solidariedade Social, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 197/97, de 18 de

Novembro e posterior Rectificação n.º 10/98, de 30 de Maio, passou a ter consagração legal as estruturas e organização de base para a implementação da Solidariedade num quadro de entreatajuda articulada pelos diversos actores que promovem, no terreno, essas intervenções.

Nos termos do próprio diploma, a medida de política adoptada “consiste no reconhecimento das redes de solidariedade que antecedem, respeitando a sua identidade, potencialidades e valores intrínsecos”, no objectivo de “fomentar a formação de uma consciência colectiva e responsável pela resolução dos diferentes problemas sociais que atende e, incentivar redes de apoio social integrado no âmbito local contribuindo, através da conjugação de esforços das diferentes entidades locais e nacionais envolvidas, para a cobertura equitativa do País em serviços e equipamentos sociais”.

Este Programa assenta numa realidade com uma forte expressão na sociedade portuguesa visa “incentivar o surgimento de redes de apoio integrado de âmbito local”, com os seguintes objectivos:

- Fomentar a articulação e actuação concertada entre entidades públicas e privadas;
- Detectar e promover os encaminhamentos adequados aos problemas das pessoas;
- Promover a cobertura equitativa dos serviços e equipamentos sociais;
- Melhorar o conhecimento sobre as realidades concelhias e fomentar as mudanças com inovações nas medidas de política e da intervenção social local;

Na sequência e concretização do Pacto de Cooperação, a Rede Social constitui um programa estruturante no processo de desenvolvimento local, pela implementação de processos de planeamento estratégico territorializado, com base na intervenção social após o prévio diagnóstico e a realização de Planos de Desenvolvimento Social sem, contudo, ter uma intervenção directa na resolução dos problemas dos indivíduos em situação de risco ou em pobreza e exclusão social, antes promovendo a organização de parcerias locais (com

entidades públicas e privadas) que, através de acções planeadas e articuladas de recursos, encontrem soluções para os problemas e necessidades existentes com o desenvolvimento de projectos inovadores, tudo isto sujeitos aos princípios consagrados da integração, articulação, inovação e subsidiariedade.

As Redes Sociais concretizam através dos Conselhos Locais de Acção Social (dimensão concelhia) e as Comissões Sociais de Freguesia, as funções de planeamento e coordenação da intervenção social local. O Conselho Local de Acção Social é composto pela Câmara Municipal, Juntas de Freguesia, organismos da administração pública central implantadas na área e instituições particulares de solidariedade social. Já os Conselhos Sociais de Freguesia são compostos pela Junta respectiva, organismos da administração pública central implantada na área, outras entidades particulares sem fins lucrativos e representantes de grupos sociais com relevância ao nível local, sendo que no topo da hierarquia temos a Comissão de Cooperação Social que funciona junto do Ministro da Solidariedade e da Segurança Social, sendo composta pela generalidade dos ministros incumbidos das políticas sociais, pelas Organizações que possuem representação nos CLAS e nas CSF desde que possuam um âmbito nacional.

No ano 2000, embora com um carácter experimental, existiam 41 concelhos com a estrutura a que se refere a Rede Social.

### III O EXERCÍCIO DA ACÇÃO SOCIAL

#### 1 O exercício da acção social

O exercício da acção social resulta do trabalho humano promovido por pessoas singulares directamente junto daquelas que possuem carências, ou integradas em estruturas mais vastas no âmbito das pessoas colectivas, como sejam as associações e as fundações, constituídas para o efeito.

Contudo, o trabalho individual é o elemento nuclear no exercício da acção social mercê das características específicas desta actividade onde o interlocutor tem um papel fundamental no apoio às pessoas em situação de carência quer na dinamização das comunidades e erradicação dos factores de risco nas situações de pobreza e de exclusão social.

O promotor social tem vindo a adquirir uma forte preponderância no exercício da acção social dada a necessidade de qualificações cada vez mais vastas e sólidas com a consequente profissionalização e a inerente valorização da actividade que inclui uma ampla variedade de competências, atento à diversidade de factores de risco e formas de os enfrentar.

O Trabalhador Social, enquanto estrutura central para o exercício da acção social, quer na identificação dos problemas ou factores de risco, quer na forma de lhes dar resposta, atento à evolução do sentir social das comunidades de forma a associar a legitimação colectiva às intervenções sociais, adquiriu uma forte preponderância com a necessidade de qualificações cada vez mais vastas e sólidas com a consequente profissionalização e a inerente valorização da actividade que inclui uma ampla variedade de competências, atento à diversidade de factores de risco e formas de os enfrentar.

Dando cobertura jurídica e económica ao exercício da acção social desenvolvido pelos Trabalhadores Sociais temos as pessoas colectivas de natureza diversa quer sejam públicas com origem na Administração Central e na Administração Local, quer sejam privadas lucrativas (sociedades comerciais) ou privadas não lucrativas (género maioritário no exercício da acção social em Portugal) onde se destacam as Associações, as Fundações, as Mutualidades e as Misericórdias, que se regem por um quadro legal com características específicas face à actividade que exercem e ao objectivo que visam alcançar.

### **1.1 O Trabalhador Social**

Enquadrados e integrados em Instituições (associações, fundações, mutualidade e misericórdias) ou na Administração (Central e Local), os Trabalhadores Sociais são a face visível do exercício efectivo e no terreno da acção social. Os Trabalhadores Sociais integram a estrutura da acção social e são eles próprios estruturantes do respectivo exercício, sendo que para o efeito torna-se necessária uma diversidade de qualificações: assistentes sociais, ajudantes e, em crescimento tornando-se mesmo predominantes, as de animadores sociais e agentes para o desenvolvimento.

Face às mudanças económicas, sociais e políticas que se desenrolam permanentemente e de forma acelerada nas sociedades modernas, os Trabalhadores Sociais passaram a ter um papel importante nessa mudança e a constituírem, eles próprios, agentes dessa mudança. Com efeito, o objectivo fundamental e nuclear das suas funções no exercício da acção social é o desenvolvimento e a promoção da autonomia do indivíduo, do grupo e da própria colectividade numa relação recíproca de adaptação e plena integração das pessoas no seu meio social ao qual acresce ainda o apoio e ajuda às pessoas e grupos na promoção do seu próprio desenvolvimento com a participação efectiva de todos os indivíduos nesse desiderato.

Assim, o seu papel, mais que “facilitadores” no acesso aos bens e aos serviços, transformou-se e evoluiu para a mediação entre os apoiados e as Instituições, entre o indivíduo e o meio e vice-versa. Neste contexto, a ajuda passou a ser apenas uma das suas funções, desejavelmente a menor, em favor da promoção e autonomia das pessoas e a sua plena integração no meio social. Para o efeito, os Trabalhadores Sociais procuram que cada indivíduo alcance a sua realização pessoal e social mantendo em aberto os circuitos de comunicação amiudadamente encerrados numa sociedade frequentemente geradora de isolamentos.

Os novos métodos de acção social avançaram para intervenções que visam a globalidade das pessoas e, por consequência, face à complexidade suscitada pela realidade social, tornou-se necessário o recurso a equipas pluridisciplinares que integram frequentemente psicólogos, sociólogos e trabalhadores sociais enquanto realidade integradora de qualificações diversas.

A diversidade de intervenções no âmbito da acção social desenvolve-se e evolui da acção centrada no indivíduo para o grupo, para a comunidade, no seio do grupo para as pessoas com as mesmas necessidades e interesses, de forma a construir e a desenvolver estruturas próprias para responder e satisfazer os respectivos interesses e necessidades.

A função do Trabalhador Social, em última instância, apesar da diversidade de objectivos, é identificar as causas que comprometem o equilíbrio físico, psíquico e social, da pessoa, de uma família e do grupo, e tomar a atitude susceptível de os ajudar num objectivo de desenvolvimento das capacidades e da própria autonomia das pessoas e dos grupos.

## **1.2 Iniciativas colectivas**

Em termos substantivos, a acção social é uma função colectiva, enquanto objectivo das Instituições que a exercem, e a natureza jurídica que está na

origem da respectiva Organização (quer seja pública ou privada lucrativa e não lucrativa).

Historicamente, as acções para a correcção das imperfeições e deficiências sociais, a luta contra a miséria ou em prol da promoção social surgiram das iniciativas privadas, normalmente de âmbito local. O apoio social repousa numa organização descentralizada composta por Instituições públicas mas especialmente privadas, dotadas de autonomia jurídica e financeira sujeitas ao poder de tutela, exercido pela Administração.

No decurso do regime do Estado Novo, ficou legalmente consagrado o papel meramente supletivo do Estado face às iniciativas dos particulares, na acção social, nos domínios da saúde e assistência (Lei 2120, de 19/7/63), pelo que a iniciativa pública da Administração manteve, assim, um papel menor no âmbito das organizações que visavam a acção social, ao invés das iniciativas dos particulares, integradas no género das Instituições Particulares de Assistência, pessoas colectivas de utilidade pública administrativa, que incluía as associações de beneficência ou institutos de assistência e outras com objectivos diversos como dispõem, de forma dispersa, as seguintes disposições legais: artigos 416.º, 439.º, 440.º e 444.º do Código Administrativo.

As associações de beneficência ou institutos de assistência eram organizações cuja a administração pertencia a entidades privadas e visavam actividades que fossem mantidas mediante a contribuição de fundos e receitas próprias, onde se incluíam, nomeadamente, os hospitais, hospícios, asilos, casas pias, creches, lactários, albergues, dispensários, sanatórios (...) e estabelecimentos análogos, fundados por particulares, desde que aproveitem, em especial aos habitantes de determinada circunscrição e não sejam administradas pelo Estado ou por um corpo administrativo (art.º 416.º do C.A.).

Já as associações de beneficência, com um âmbito mais restrito, tinham por objecto principal socorrer os pobres e indigentes, na infância, invalidez, doença ou velhice, bem como educá-los e instruí-los (art.º 439.º do C.A.). A aprovação dos estatutos era efectuada pelo Ministério da Saúde e Assistência, após

audição do Governador Civil que condicionava a aprovação de forma a garantir a cooperação com a Misericórdia local e a acção comum de todas as associações e institutos do mesmo conselho (art.º 440.º do C.A.).

Os Institutos de utilidade local, por seu lado, eram constituídos por fundações de particulares mediante a afectação de bens dispostos em vida ou por morte para prossecução de um fim de assistência ou de educação (art.º 444.º do C.A.).

Em paralelo ficaram consagrados os Institutos de assistência ou beneficência, fundados e dirigidos por associações religiosas, em que exemplificam os centros sociais e paroquiais que estavam sujeitos ao mesmo regime dos Institutos de Utilidade Local (art.º 444.º do C.A.).

O quadro legal existente ao longo dos anos transformou as instituições privadas em extensões dos serviços públicos com a “oficialização” de alguns estabelecimentos, a substituição dos corpos sociais, a par de uma forte e vasta intervenção directa na vida das organizações. Todavia, o aparecimento de novas realidades associativas em que exemplificam as CERCIs com os movimentos de emancipação das iniciativas dos particulares no âmbito das políticas sociais, vieram demonstrar e tornar imperativa a necessidade de tornar clara a separação e autonomia das instituições privadas face ao Estado (Teixeira, 1996).

Assim, com a Constituição de 1976 foi consagrada a designação das instituições particulares de solidariedade social e a sua associação ao sistema de segurança social (art.º 63.º n.º 3 da CRP)<sup>7</sup>, para abranger todos os géneros das pessoas colectivas procedentes, em especial as antigas instituições particulares de assistência que se identificassem com os fins do novo sistema unificado de segurança social, definidos no n.º 4 do art.º 63.º.

---

<sup>7</sup> “As organizações 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” – art.º 63.º n.º 3 da C.R.P.

Contudo, numa primeira aproximação, tal normativo não integrava todas as instituições privadas consagradas no Código Administrativo nesta realidade, mas, também por via das novas disposições constitucionais, "solidariedade social" não se esgota na assistência particular, que se destinava a "prestar socorro 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 quanto às associações de socorros mútuos (Teixeira, 1996).

As Instituições Particulares de Solidariedade Social consagradas na Constituição de 1976 haveriam de ser regulamentadas com o DL n.º 519-G2/79, de 29 de Dezembro, que aprovou os estatutos das IPSS. Assim, na esteira do dispositivo constitucional são IPSS, as organizações que não visem finalidades não lucrativas; criadas por iniciativa dos particulares; com o propósito de dar expressão organizada ao dever moral de solidariedade e de justiça entre indivíduos e com o objectivo de facultar serviços ou prestações de segurança social revestem as formas de associações de solidariedade social, irmandades de Misericórdia, cooperativas de solidariedade social, associações de voluntários de acção social, associações de socorros mútuos e fundações de solidariedade social.

Com o decurso do tempo veio a reconhecer-se a necessidade de actualizar e melhorar o quadro legal das Instituições Particulares de Solidariedade Social, nomeadamente com o alargamento do âmbito material das intervenções das Instituições, o que foi feito através do DL n.º 119/83, de 25 de Fevereiro que aprovou os novos Estatutos das IPSS.

A participação da iniciativa privada no exercício da acção social impõe a existência de um quadro jurídico fundado no reconhecimento da acção colectiva, desiderato que foi alcançado com este novo quadro legal. Contudo o papel atribuído às pessoas colectivas privadas com objectivos lucrativos e a alteração do papel tutelar do Estado introduzidos pela 32/2002, de 20 de Dezembro (aprova as bases da segurança social), determina a necessidade de

ser revisto o quadro legal para as Organizações que visam o exercício da acção social.

### **1.3 As Instituições Particulares de Solidariedade Social**

Estas organizações têm uma existência mais antiga, algumas delas mesmo anterior ao aparecimento dos sistemas públicos de protecção social, na forma de associações de solidariedade social (associações de assistência ou beneficência), Misericórdias, associações de socorros mútuos e as fundações cuja regulamentação, no período contemporâneo, foi feita através do Estatuto da Assistência Social (Lei nº 1998, de 15 de Maio de 1944) e do Estatuto da Saúde e Assistência (Lei nº 2120, de 19 de Julho de 1963).

As organizações, especialmente vocacionadas para a acção e assistência sociais e, só por tal objectivo eram reconhecidas, desenvolviam o exercício da actividade de apoio social suprimindo uma lacuna em relação ao Estado que assumia um papel meramente secundário neste tipo de protecção.

No limiar da aprovação do novo quadro estatutário das IPSS em 1979, esta realidade organizacional de natureza privada atingia o número de 1.137 Instituições, nas diversas espécies, distribuídas por todo o país.

O primeiro Estatuto das instituições privadas de solidariedade social no período posterior à Constituição de 1976 foi aprovado pelo Decreto-Lei nº 519-G2/79, de 2 de Dezembro, posteriormente revogado e substituído pelo Estatuto aprovado pelo Decreto-Lei nº 119/83, de 25 de Fevereiro, que se mantém em vigor com alterações em alguns dos seus artigos.

Neste quadro, as Instituições Particulares de Solidariedade Social são um género de pessoas colectivas constituídas sem fins lucrativos que, de uma maneira geral, visam a protecção social das pessoas, prevenindo as situações de carência, disfunções e marginalização social e a integração comunitária, mediante a concessão de bens e a prestação de serviços para apoio a crianças e jovens, à família, à integração social e comunitária, protecção na

velhice, invalidez e nas situações de diminuição dos meios de subsistência, na promoção e protecção da saúde através da prestação de cuidados médicos e de reabilitação, na educação e formação profissional e na promoção da habitação. Podem ainda prosseguir outros fins não lucrativos, de forma secundária, compatíveis com o princípio geral de promoção da solidariedade e a justiça entre os indivíduos (art.º 1.º do Estatutos aprovados pelo D.L. n.º 119/83 de 25 de Fevereiro).

A intervenção social desenvolvida pelas IPSS integra-se nas respostas sociais do âmbito da acção social, conceito que veio substituir parcialmente, a partir da unificação da segurança social consagrada na Constituição de 1976, o da assistência, passando a constituir com os regimes de segurança social o sistema de segurança social.

Como parte integrante do sistema de segurança social, os objectivos que visa alcançar passou a constituir uma responsabilidade do Estado como impõe o artº 63º da Constituição da República Portuguesa. Contudo, as respostas sociais no âmbito da acção social integradas ainda recentemente no dever de solidariedade na relação entre as pessoas, como questão de natureza privada, tem vindo progressivamente a ser transferido para o âmbito de responsabilidade Pública, sendo que as iniciativas do Estado coexistem com as dos particulares, neste caso com formas de organização cada vez mais evoluídas que vierem a ser reconhecidas pelo direito e integradas no âmbito das pessoas colectivas, das quais se realçam, as associações de socorros mútuos, as associações e fundações de assistência e beneficências e as misericórdias.

Estas organizações integradas no âmbito das Pessoas Colectivas de utilidade Pública, designadas *non profit organizations* no direito anglo-saxónico, identifica as que visam prosseguir fins não lucrativos de interesse geral em cooperação com a Administração, cujo reconhecimento permite o acesso a benefícios diversos, em especial, de natureza tributária.

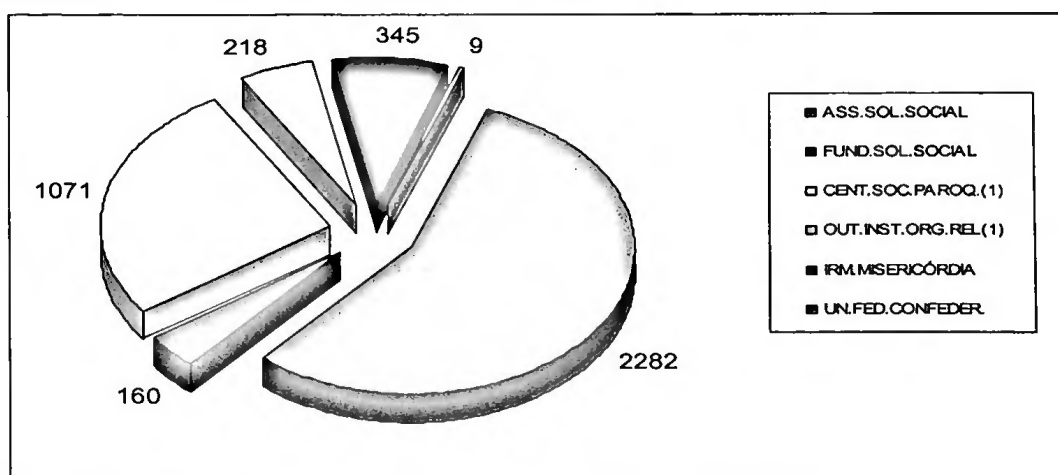
Contudo, a partir do texto constitucional de 1976 foram autonomizadas do âmbito das pessoas colectivas de utilidade pública, as fundações, associações, mutualidades e misericórdias, constituídas nos termos e para os efeitos do disposto no Estatuto aprovado pelo DL 119/83, de 25 de Fevereiro, a quem foi atribuída a denominação de Instituições Particulares de Solidariedade Social<sup>8</sup>.

Especialmente sujeitas e vulneráveis às vicissitudes políticas sociais e económicas, estas organizações atingiram nos últimos anos um número e dimensão apreciáveis por via da necessidade de segurança e apoio nas situações de carência, como resposta do tecido social aos efeitos nefastos das restantes políticas e aos constrangimentos suscitados pelas finanças públicas.

A 31 de Março de 2003, 24 anos após a sua institucionalização por via da aprovação do novo quadro normativo que regulamenta os respectivos Estatutos, encontravam-se registadas 4.085 IPSS repartidas pelas diferentes organizações atento à respectiva natureza jurídica, como apresenta o gráfico que se segue.

..

**Gráfico 3** Instituições com fins de acção social registadas

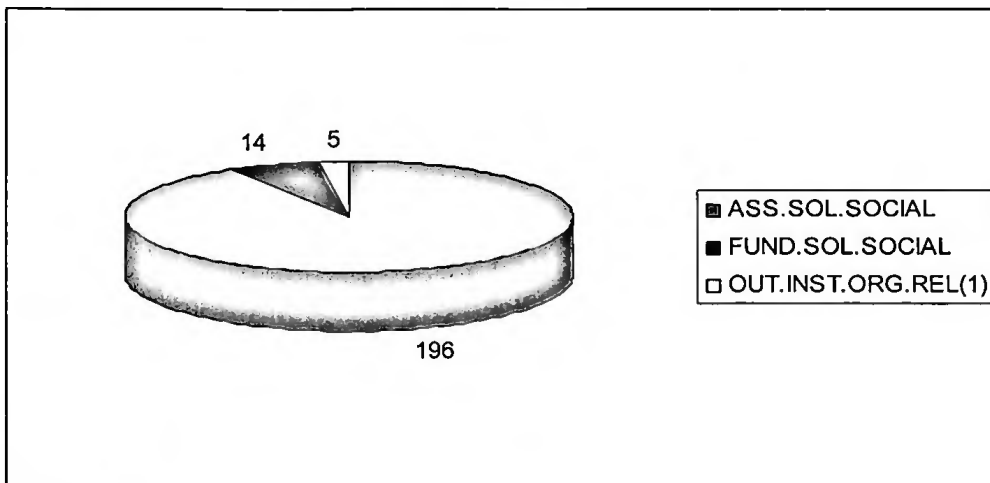


Fonte: DGAS (1) Legalmente equiparadas a Fundações de Solidariedade Social.

<sup>8</sup> Também vieram a ser consideradas IPSS as Casas do Povo e as Cooperativas quando exercem e promovem as actividades previstas nos estatutos das IPSS.

Em paralelo, temos as IPSS que exercem actividades no âmbito da saúde em número bem mais reduzido já que nesta área de política social o Estado, ao contrário da acção social tem um papel preponderante. O número de Instituições registadas a 31 de Março de 2003 no âmbito da saúde pode ser visto no gráfico que se segue, repartido por tipo de organização.

Gráfico 4 Instituições de saúde registadas



Fonte: DGAS

(1) Legalmente equiparadas a Fundações de Solidariedade Social.

As IPSS, com efeito, constituem um instrumento privilegiado no desenvolvimento e prossecução das políticas sociais no âmbito da acção social, sendo que o apoio financeiro do Estado às acções que desenvolviam, representou entre 60 % e 70% do total da despesa corrente da acção social no período que vai de 1991 a 2001, sendo de realçar que algumas IPSS dentro das possibilidades que lhe são atribuídas pelo D.L. 119/83, para além da acção social desenvolvem actividades do âmbito de competência de outras áreas técnicas e governamentais com realce para a habitação, saúde e educação.

Segundo o texto constitucional (nº 3 do artº 63º) encontra-se consagrado o direito à constituição de instituições particulares de solidariedade social não lucrativas que visem a prossecução dos objectivos de segurança social nas



respostas específicas consagradas no artº 63º, na alínea b) do nº 2 do artº 67º, no artº 69º, na alínea d) do nº 1 do artº 70º e nos artºs 71º e 72º (sujeitas a regulamentação e à fiscalização pelo Estado) ou seja, a criação de uma rede nacional de assistência materno-infantil, de uma rede nacional de creches e de infra-estruturas de apoio à família, bem como uma política de terceira idade; proteger as crianças, particularmente os órfãos e os abandonados, contra todas as formas de discriminação e de opressão e contra o exercício abusivo de autoridade na família e demais instituições; no aproveitamento dos tempos livres dos jovens; no apoio aos deficientes e aos idosos.

A interpretação aparentemente mais consentânea com a letra e o espírito da Lei, parece recomendar que os objectivos de segurança social a prosseguir pelas IPSS deverão ser aqueles que se integram na acção social, intervenções que visam prioritariamente 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 das respectivas capacidades (n.º 1 do artº 82.º da Lei nº 32/2002, de 20 de Dezembro), através da utilização de equipamentos colectivos e prestação de serviços, o que constitui a sua forma tradicional de intervenção.

Nestes termos, considera-se da mais elementar ponderação a interpretação das referidas normas constitucionais à luz destes princípios que colhem as actividades da solidariedade de proximidade, inicialmente mais orientada para a protecção das crianças, jovens, pessoas com deficiência e idosos em situação de carência económica ou social, disfunção ou marginalização social, situações que também possuem acolhimento na actual Lei de Bases da Segurança Social (art.º 82.º n.º 2 da Lei 32/2002).

Na prossecução dos princípios consagrados na Constituição, a Lei 32/2002, de 20 de Dezembro, define, não só, as bases em que assentam o sistema de segurança social e a acção social prosseguida pelas instituições respectivas mas, também, pelas iniciativas particulares não lucrativas de fins análogos

aos daquelas instituições (artº 1º), atribuindo o capítulo III da referida Lei às iniciativas dos particulares distinguindo, por um lado, as iniciativas dos particulares com fins lucrativos em que realçam as empresas e, por outro, as próprias Instituições Particulares de Solidariedade Social que exercem a acção social, isto após a definição dos objectivos da acção social e os princípios orientadores no seu exercício (art.ºs 82.º a 93.º da Lei 32/2002).

Como consequência, o Estado reconhece e apoia as IPSS na prossecução dos objectivos de segurança social, no âmbito da acção social, estabelecendo-se entre estas duas entidades um relacionamento a dois níveis:

- a) Fiscalizador e inspectivo, de forma a garantir o efectivo cumprimento dos seus objectivos no respeito pela lei, bem como a defesa dos interesses dos beneficiários da sua acção e ainda aferir da prossecução efectiva dos acordos e protocolos livremente celebrados (art.º 89.º da Lei 32/2002)<sup>9</sup>; e,
- b) De articulação, através de subvenções, acordos e protocolos de cooperação institucional, prestativa, financeira e técnica, onde tem acolhimento e ficam consagrados os direitos e as obrigações das partes (art.º 86º n.º 3 e art.º 87.º n.º 1 da Lei 32/2002).

### **1.3.1 REGIME, NATUREZA E OBJECTO**

#### **1.3.1.1 Regime**

As Instituições Privadas de Solidariedade Social constituem uma espécie do género Pessoas Colectivas de Utilidade Pública, e regem-se pelo respectivo Estatuto (elaborados em consonância com o disposto no D.L. 118/83, de 25 de Fevereiro) e pelo exposto no D.L. nº 460/77, de 7 de Novembro, que regula as pessoas colectivas de utilidade pública, designadas no direito inglês e norte-americano de non-profit organizations (Amaral, 1996), cujo art.º 1.º

---

<sup>9</sup> De realçar que a presente Lei de Bases deixou de utilizar o termo Tutela para designar as actividades inspectiva e fiscalizadora em que de qualquer forma as mesmas se integram.

atribui a qualificação de pessoas colectivas de utilidade pública, às *associações e fundações de direito privado que prossigam fins não lucrativos de interesse geral, cooperando com a Administração central ou local, em termos de merecerem da parte desta a declaração de “utilidade pública”*.

Para Freitas do Amaral (Amaral, 1996) resulta desta definição que: a) as pessoas colectivas de utilidade pública são pessoas colectivas privadas; b) têm de prosseguir fins não lucrativos de interesse geral, seja este âmbito nacional ou local; c) têm de cooperar com a Administração Pública no desenvolvimento desses fins de interesse geral; d) precisam de merecer da Administração a declaração de utilidade pública, não há pessoas colectivas de utilidade pública por mera decisão dos seus criadores, só são pessoas colectivas de utilidade pública aquelas que reunindo todos os requisitos legais recebem do Governo – uma vez que é ao Governo que compete fazê-lo – o reconhecimento de que são efectivamente de utilidade pública.

Assim, enquanto Pessoas Colectivas de Utilidade Pública (artº 8º do Estatuto), as IPSS estão sujeitas ao regime jurídico previsto naquele diploma legal e, ainda, o que resulta do respectivo Estatuto aprovado pelo D.L. nº 119/83, de 25 de Fevereiro, com as alterações que lhe sucederem.

### **1.3.1.2 Natureza**

A norma constitucional (artº 63º nº 3) que consagra a existência de IPSS, atribui-lhe uma natureza privada. O próprio D.L. 460/77 também considera que as pessoas colectivas de utilidade pública são entidades privadas que cooperam com a Administração, embora no advento do Estado Novo, como refere Freitas do Amaral (Amaral, 1996), o centralismo administrativo dominante submeteu as pessoas colectivas de utilidade pública administrativa a uma intervenção tão forte da Administração Pública que delas fazia verdadeiros elementos componentes do sector público. Todavia, a acção tutelar exercida pelo Estado (Art.º 89.º da Lei nº 32/2002, de 20 de Dezembro) resume essa função ao controle da legalidade, através dos poderes inspectivo

e fiscalizador, sendo que, atento à sua natureza privada, as IPSS deixaram de estar sujeitos aos Tribunais Administrativos.

Segundo Freitas do Amaral (1996) as IPSS atingiram tal importância, quer pela amplitude das respostas sociais que assumem, quer pelo número de instituições existentes, quer pelo número de utilizadores dos serviços que prestam, quer pelo volume de emprego que criaram, quer pela massa financeira que movimentam, associados às características próprias deste tipo de organizações, justificaria a criação de um quarto sector, em parceria com os sectores público, privado e cooperativo, previstos no artº 82º da CRP.

De realçar que as IPSS apenas podem revestir a forma de Associações de solidariedade social, Associações de voluntários de acção social, Associações de socorros mútuos, fundações de solidariedade social, Irmandades da misericórdia, que podem agrupar-se em Uniões, Federações e Confederações (cfr. Art.º 2.º do Estatuto das IPSS aprovados pelo D.L. 119/83, de 25 de Fevereiro). Acresce que foram posteriormente equiparados a IPSS e, assim, beneficiando dos mesmos direitos: as Cooperativas Sociais e as Casas do Povo (desde que os seus estatutos não violem e estejam em consonância com as regras consagradas nos Estatutos das IPSS aprovadas pelo D.L. 119/83).

### **1.3.1.3 Objecto**

O objecto das IPSS constitui, nos termos do respectivo Estatuto, um dos factores de reconhecimento destas organizações, sendo que as iniciativas dos particulares que lhe dão corpo não podem ser de natureza lucrativa, dando assim expressão organizada ao dever moral de solidariedade e de justiça entre os indivíduos mediante a concessão de bens e a prestação de serviços, na prossecução dos objectivos do apoio a crianças e jovens, apoio à família, apoio à integração social e comunitária, 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 e, de forma secundária qualquer outra que com estas sejam compatíveis.

A articulação do Estado com as IPSS desenvolve-se a partir do seu reconhecimento, efectuado através do registo obrigatório (art.º 88º da Lei 32/2002, de 20 de Dezembro) na Direcção Geral da Acção Social<sup>10</sup>, (cfr. Art.º 7.º do Estatuto aprovado pelo D.L. n.º 119/83, de 25 de Fevereiro, alterado pelo D.L. n.º 402/85, de 11 de Outubro e a Portaria n.º 778/83 que regulamenta o registo das IPSS), que verifica a consonância da organização candidata a IPSS, com as condições para o efeito impostas pelo respectivo Estatuto – o registo também pode ser efectuado por serviços no âmbito de outros Ministérios (Saúde e Educação) atento o objectivo da Instituição.

As IPSS possuem a natureza de pessoas colectivas de utilidade pública, previstas no D.L. nº 460/77, de 7 de Novembro. Contudo, ao contrário das restantes, beneficiam do reconhecimento imediato dessa qualificação pelo que não necessitam do decurso do prazo de 5 anos para obterem o respectivo reconhecimento com os inerentes direitos e obrigações. Assim, as IPSS acedem, desde logo, ao manancial de benefícios, em especial, dada a sua importância, aos de natureza fiscal, designadamente, os previstos no D.L. nº 9/85, de 9 de Janeiro.

Os fins que podem ser prosseguidos pelas IPSS, no cumprimento do dever de solidariedade social, correspondem a áreas diversas do aparelho do Estado (Solidariedade e Segurança Social, Saúde, Qualificação e Emprego, Justiça, Educação, Habitação, Desporto, etc.), por quem pode ser exercido o poder de tutela e com quem se pode estabelecer acordos de cooperação.

---

<sup>10</sup> Actualmente Direcção Geral da Solidariedade e da Segurança Social.

#### **1.3.1.4 A Tutela Administrativa**

Tradicionalmente, pelas relações que se estabelecem mas, também, pelo tipo de actividade exercida, as Instituições estão submetidas ao controle pela Administração, actividade esta subsumida na figura jurídica da tutela, por essência, limitada de facto e de direito, assenta no reconhecimento da autonomia jurídica e financeira dos organismos tutelados e adquire, o mais das vezes, uma feição repressiva.

Dadas as características da acção social, a natureza pública ou privada de quem a exerce tem uma importância limitada já que a distinção visa ser meramente jurídica conquanto o fim – o objecto das Instituições – é comum a todo o tipo de organizações quer sejam públicas quer sejam privadas. O objecto da acção social, esse sim é fundamental, sendo que para a prossecução e realização dos fins que as organizações visam alcançar, é o exercício da tutela que dá coerência e harmonia à acção social praticada, quer por uns quer por outros.

Ainda que a Lei 32/2002 que aprova as bases da segurança social nunca refira a tutela, consagrando a sua autonomia e, em paralelo, a fiscalização e inspecção atribuída ao Estado (consagrados no art.º 89.º), estes são os elementos fundamentais em que a mesma se concretiza, sendo que, para a mesma ser exercida, pressupõe a autonomia da organização tutelada, pelo que a ausência da expressão não altera, em termos jurídicos, o relacionamento entre o Estado e as IPSS nem diminui nem amplia a autonomia destas.

Assim, a actividade tutelar do Estado a estas organizações resume-se a um mero controlo da legalidade (Amaral, 1996), com o objectivo de promover a compatibilização dos seus fins e actividades com os do sistema de segurança social, garantir o cumprimento da lei e defender os interesses dos beneficiários e das próprias Instituições (nos termos do Estatuto aprovado pelo D.L. nº 119/83).

A tutela que visa conformar a actividade exercida pelas IPSS, estende-se pela função inspectiva, que inclui a realização de inspecções, inquéritos ou sindicâncias às instituições e seus estabelecimentos, o encerramento de estabelecimentos ou serviços e de requisição de bens das Instituições, ao que acresce a verificação do cumprimento das obrigações decorrentes dos acordos de cooperação com o Estado.

## **2 ORGANIZAÇÃO FINANCEIRA**

### **2.1 Responsabilidade individual/Colectiva**

Os mecanismos de intervenção no âmbito da acção social enquanto instrumento público em prol da melhoria do bem-estar e da coesão sociais são considerados como secundários por referência à responsabilidade primária da família.

Nestes termos, o apoio seja financeiro seja em espécie ou em serviços, têm de se enquadrar na responsabilidade prioritária da solidariedade familiar e a respectiva obrigação alimentar atribuída aos seus membros, da qual o art.º 2009.º do Código Civil é a expressão externa e o seu imperativo jurídico.

A acção social como a solidariedade familiar é considerada complementar do objectivo fundamental de manter inseridos socialmente os respectivos beneficiários, por um lado e, por outro, apoiar e promover o bom relacionamento familiar de forma a manter estável o desiderato da coesão social.

Assim, dada a natureza pública da infra-estrutura da acção social, a par da responsabilidade das famílias ou em seu complemento, quando estas não existam ou não possuam meios para prestar o apoio ao carenciado, o Estado desenvolve um processo de subsidiação normalmente determinado por objectivos bem específicos e identificados no exercício da acção social,

concretizado no apoio à gestão corrente da Instituição, determinado pela impossibilidade do apoiado proceder ao pagamento integral do custo dos serviços que lhe são prestados, normalmente no âmbito das valências que visam os estratos sociais referidos (crianças, adultos, deficientes e velhos), quer seja no alojamento quer seja na prestação de serviços de guarda e alimentação ou outros apoios.

Acresce a subsidiação à construção ou remodelação dos equipamentos, dando resposta às necessidades locais das comunidades participando em articulação com as Instituições e outras organizações locais quer sejam públicas quer privadas, na concepção de respostas sociais cuja necessidade é previamente identificada e quantificada. A subsidiação pública é normalmente concedida através do Piddac, ou outros programas normalmente efémeros concebidos para fins específicos.

Finalmente, perante as necessidades identificadas, não enquadráveis nas respostas tradicionais das valências, são concebidos programas que visam enfrentar essas necessidades e suprir as insuficiências para as quais o programa pretende dar resposta. Dada a maleabilidade da acção social, parece ser uma metodologia eficaz de desenvolver o seu objectivo, elaborar e conceber programas para as necessidades sociais quer sejam gerais quer específicas de alguma região ou comunidade. A subsidiação por esta via é normalmente efémera ao contrário das restantes respostas desenvolvidas através das valências que se torna continuada.

Embora a subsidiação pública revista estas três formas, é de realçar, contudo, que a acção social ocupa um espaço marginal, quase insignificante nas despesas públicas tanto mais que o financiamento dos equipamentos sociais integrados no plano de desenvolvimento das iniciativas de acção social, carece do apoio conjugado da comunidade e da Administração.

Acresce que ao apoio financeiro prestado pelo Estado para a gestão corrente do estabelecimento – parte apreciável dos estabelecimentos são equipamentos pesados e de grande dimensão – o preço da estadia paga pelos próprios

utilizadores (uma verba diária calculada em função do preço do serviço prestado). Esse preço varia em função do tipo de resposta associada ao tempo de prestação e à qualidade do serviço.

O apoio financeiro prestado pelo Estado para manter o funcionamento do estabelecimento tem como objectivo compensar as Instituições pela insuficiência resultante da falta de capacidade económica dos utilizadores impossibilitados de pagar o preço dos serviços de que beneficiam.

De realçar que os princípios orientadores na definição do custo da resposta social e conseqüente preço a pagar pelo utente, tem em consideração o tipo de resposta (já que os custos são diferenciados) e a capacidade financeira do respectivo utente. Critérios estes fixados por Despacho do membro do Governo competente para aplicação pelas IPSS aos respectivos clientes embora com ampla discricionariedade.

Este valor de subsidiação concedido no âmbito dos protocolos de cooperação constitui uma obrigação assumida pelo Estado calculada por cada uma das respostas sociais que integram as valências, constitui a comparticipação financeira a conceder às IPSS como contrapartida do serviço que prestam. Esse valor é fixado anualmente por protocolo a celebrar com as uniões representativas das instituições ou por despacho ministerial, depois de ouvidas as uniões.

Também se encontra prevista a concessão de apoio financeiro às uniões ou federações representativas das IPSS para a realização dos seus programas ou planos de actividade anual, devidamente aprovados em assembleia-geral no limite de 70 % do total das despesas previstas nos seus orçamentos para esse efeito.

A par da cooperação, o Estado tem adoptado medidas incentivadoras ao contributo das IPSS no desenvolvimento e promoção de respostas específicas para necessidades que se pretendem efémeras, são programas que contam com as IPSS para a sua realização e surgem, nalguns casos, já no limiar ou

mesmo no exterior do seu âmbito restrito, ainda que vasto, do quadro da segurança social sendo de prever, por tais envolvimento o crescente alargamento das competências e objectivos das IPSS, na promoção e desenvolvimento locais e, assim, a sua integração plena no ramo mais vasto, das organizações da economia pública.

## **2.2 Cooperação**

A cooperação é formalizada por acordos celebrados entre o Estado, através dos Centros Regionais de Segurança Social, e as IPSS, através dos quais se identificam os direitos e as obrigações das partes e onde constam por um lado, os apoios prestados pelo Estado e, por outro, o contributo das IPSS para a prossecução dos objectivos de segurança social.

As normas que regulam a cooperação com as instituições particulares de solidariedade social, mas também com as Casas do Povo e com as Cooperativas de Educação ou Ensino, que desenvolvam actividades de acção social no âmbito da segurança social, foram aprovadas pelo Despacho Normativo nº 75/92 publicado no Diário da República I-B, de 20 de Maio.

A cooperação concretizada através da celebração de acordos de cooperação e de gestão sendo que os acordos de cooperação visam a prossecução, por parte das instituições, do 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 e promoção social, enquanto os acordos de gestão visam confiar às instituições a gestão de instalações, serviços e estabelecimentos que devam manter-se afectos ao exercício das actividades do âmbito da acção social, quando daí resultem benefícios para o atendimento dos utentes, interesse para a comunidade e um melhor aproveitamento dos recursos disponíveis.

Os acordos de cooperação possuem a duração de um anos renovável por igual período se nenhuma das partes proceder à sua renúncia fundamentada, ou acordarem na sua cessação a qualquer tempo, implicando para as duas

partes um manancial de direitos e obrigações, identificados nas Normas XVI a XX do citado Despacho Normativo das quais se destacam as obrigações assumidas pelo Estado quanto à comparticipação financeira a conceder às IPSS, como contrapartida do serviço que prestam.

Assim, as normas que regulam os acordos de cooperação impõem que em anexo aos mesmos constem as valências (respostas sociais) ou serviços considerados, a lotação do estabelecimento e o número de utentes abrangidos pelo acordo, os recursos humanos existentes, a comparticipação financeira da segurança social por utente/mês ou global, quando a natureza do acordo assim o justifique e, bem assim, o apoio técnico a conceder e eventual destacamento de funcionários do Instituto de Solidariedade e Segurança Social (cfr. Norma XVII e XX do Despacho Normativo n.º 75/92).

Enquanto as restantes áreas que integram o sistema de segurança social são exercidas quase em exclusivo pelo sistema público através das respectivas Instituições de Segurança Social a acção social, ao invés, é maioritariamente exercida pelas iniciativas dos particulares com especial ênfase para as Instituições Particulares de Solidariedade Social.

A forma como tem vindo a ser prestado o apoio financeiro às IPSS (ou anteriormente às instituições de assistência e beneficência) por parte do Estado, foram evoluindo em consonância com a concepção dominante da natureza jurídica daquelas organizações do que resultaram formas diversas, mais ou menos interventivas do Estado no seu funcionamento.

Assim, antes da institucionalização da cooperação, durante o Estado Novo, o apoio financeiro concedido, visava suportar os encargos específicos da gestão daquelas organizações no âmbito de uma forte intervenção do Estado na sua gestão. Este método de financiamento e a intervenção do Estado são o reflexo da concepção da natureza pública, predominantemente estatizante, daquelas organizações.

Só com a CRP de 1976 e com os Estatutos das IPSS, foi clarificada e comumente aceite a sua natureza privada passando a articulação do Estado com as IPSS a desenvolver-se na base da cooperação, forma contratualizada entre o Estado e as IPSS ou equiparadas (Casas do Povo e Cooperativas) para o exercício da acção social.

A cooperação ficou regulamentada através dos Despachos Normativos nºs. 387 e 388/80, do Ministro dos Assuntos Sociais, publicados no Diário da Republica - I Série de 31 de Dezembro, a que se seguiram o Despacho Normativo nº 118/84 do Secretário de Estado da Segurança Social, publicado no D.R. - I Série de 8 de Junho, o Despacho Normativo nº 12/88, do Secretário de Estado da Segurança Social, publicado no D.R. - I Série de 12 de Março e, finalmente, o Despacho Normativo nº 75/92, do Ministro do Emprego e da Segurança Social, publicado no D.R. I Série B de 20 de Maio, que se mantém em vigor.

Embora a articulação entre o Estado e as IPSS reconheçam apenas duas fases, a que se situa até à institucionalização da cooperação e a posterior, as transferências financeiras (subsidição) têm evoluído por diversos critérios técnicos perfeitamente identificados no quadro que segue, elaborado pelo grupo de trabalho constituído no âmbito do MSSS.

**Quadro 1** Critérios de apoio financeiro

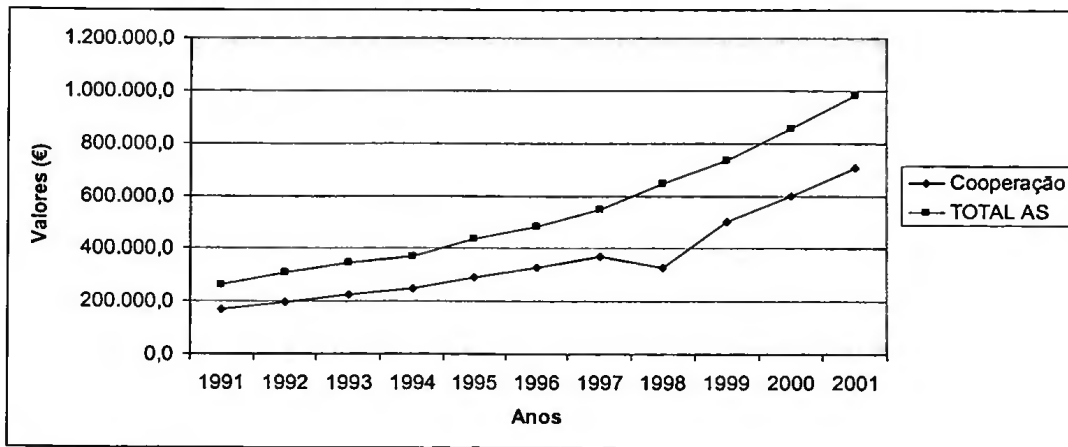
<b>Anos</b>	<b>Critérios de apoio financeiro</b>
1960-1980	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Pagamento total ou parcial dos encargos com o pessoal de acordo com a resposta social.</li> <li>■ Atribuição de um valor por utente/mês para manutenção, variável de resposta para resposta.</li> </ul>
1981-1986	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Determinação de um custo referencial por resposta social.</li> <li>■ Fixação de um limite máximo de comparticipação.</li> <li>■ Admissão de reduções às comparticipações.</li> </ul>
1986-1988	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Comparticipação financeira definida em função da capacidade económico-financeira da instituição, da zona de instalação e do rendimento dos utentes.</li> </ul>
1988-1989	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Fixação de 4 valores de comparticipação por resposta social de acordo com o rendimento dos utentes.</li> </ul>
1990-...	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Fixação por Protocolo de Cooperação de um único valor de comparticipação por resposta social aplicável ao universo das instituições.</li> </ul>

Fonte: IGFSS e DGAS

Todavia, o recente Pacto de Cooperação para a Solidariedade Social acordado entre o Estado e as restantes entidades que desenvolvem actividades no âmbito da acção social e a Lei de Bases da Segurança Social ora em vigor prevêem modificações no relacionamento e articulação entre as partes pelo que, assim sendo, o quadro legal da cooperação será porventura alterado por ajustamento às novas concepções.

De realçar que a despesa com a acção social assenta fortemente nas transferências financeiras sustentadas nos acordos de cooperação, como se retira do quadro seguinte.

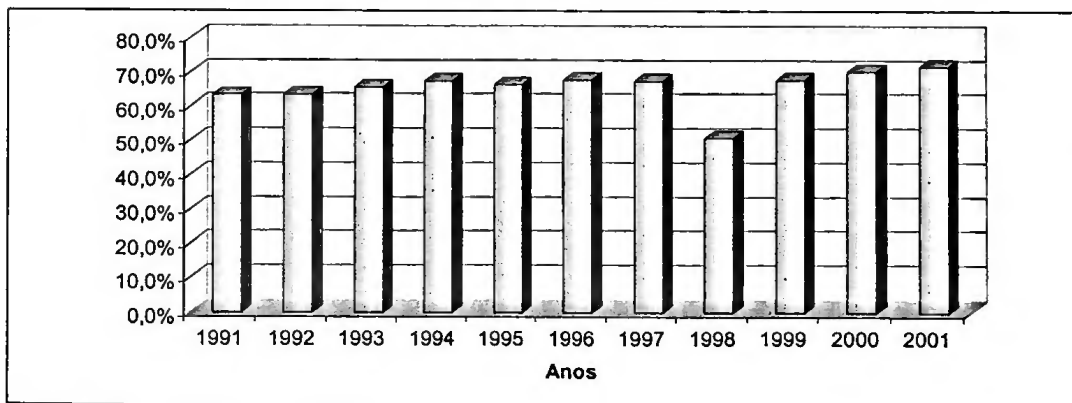
**Gráfico 5 Despesa total da acção social e da cooperação**



Fonte: IGFSS

De realçar ainda que os acordos de cooperação representam entre 60% e 70% do total da despesa da acção social no período que vai de 1991 a 2001, com a particularidade do ano de 1998 essa relação ser de apenas 50 %, bem diferente dos restantes anos analisados e discriminados no gráfico que se segue.

**Gráfico 6 A cooperação no Total da Acção Social**



Fonte: IGFSS

De realçar que outras respostas sociais promovidas de forma individual, por pessoas singulares, como são, nomeadamente, as “amas” e as “famílias de acolhimento”, associados à população infantil ou à população idosa respectivamente, não se encontram valorizadas nem integram a cooperação embora fosse perfeitamente justificada a extensão da cooperação às pessoas individuais, sendo que também não integram a cooperação e, como tal, não estão valorizados neste quadro, as transferências financeiras ao abrigo dos “Programas” e “Outros Apoios Eventuais”.

Pode concluir-se, pois resulta claro, a preponderância das IPSS no exercício da acção social, reforçada a partir do Despacho Normativo n.º 75/92, de 20 de Maio, com a progressiva preponderância da cooperação por via do seu crescimento na última década.

### **2.3 Os Programas**

Os “programas” são 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.

Com efeito, os programas visam predominantemente responder a problemas sociais conjunturais ou, ainda que estruturais, exijam uma resposta directa, imediata e mais eficazes. Os programas são, normalmente, destinados à iniciativa dos particulares embora, nalguns casos, tenha sido permitida a intervenção do Estado através da Administração indirecta, constituindo com a cooperação, os instrumentos fundamentais no apoio, mesmo financeiro, ao exercício da acção social.

No âmbito dos “programas” consideramos as intervenções identificadas no conceito acima referido e, também, todas aquelas que embora não se revejam naquele conceito, não se incluam na “cooperação” nem em “outros apoios”, que de forma exemplificativa são, de seguida evidenciados, e que também

acorem às IPSS para a sua promoção ainda que extravasem o quadro restrito da acção social.

Tais programas, são oriundos das diversas áreas de intervenção governamental embora, por norma, sem sair do âmbito das denominadas políticas sociais quer sejam para o desenvolvimento económico e social local quer para a criação de emprego ou ainda em resposta específica a problemas dos estratos da população particularmente vulnerável ou já em risco.

Os programas mais representativos no exercício da acção social, cujos objectivos, como se caracterizou anteriormente, não se confundem com o âmbito e o conteúdo dos direitos e obrigações decorrentes da cooperação são de seguida caracterizados, sendo que nesta enumeração encontram-se mesmo programas de áreas diversas do governo, que extravasam os estritos limites da segurança social.

Programa Ser Criança<sup>11</sup>, visa apoiar os projectos especiais destinados a crianças carenciadas, incluindo as referentes à recuperação e educação especial destinada às crianças com deficiência.

Projecto de Apoio à Família e à Criança (PAFAC), visa detectar e identificar as situações de crianças maltratadas, diagnosticar disfunções familiares e criar as condições para fazer cessar as situações de risco.

Ajudas Técnicas, para fazer face e responder às necessidades das pessoas portadoras de deficiência na aquisição de ajudas técnicas facilitadoras da sua integração e maior autonomia sócio-profissional.

Programa Hélios II, com apoios comunitário, visa promover a igualdade de oportunidades e de integração das pessoas com deficiência nos países da EU.

---

<sup>11</sup> Cfr. Despacho 26/MSS/95 do Ministro da Solidariedade e Segurança Social publicado no D.R. II Série de 28/12/95.

Programa de Apoio Integrado a Idosos (PAII), visa a dinamização e assumpção de iniciativas destinadas ao apoio e animação da população idosa através de acções e projectos diversos.

Programa Idosos em Lar<sup>12</sup>, visa apoiar o aumento de lugares nos lares destinados aos idosos.

Os Plano Avô contem um conjunto de medidas que visam a identificação dos utentes das redes de apoio a idosos e das infra-estruturas e respectivos equipamentos dos Lares de Idosos em vista à certificação da qualidade das Instituições prestadoras de serviços de apoio a pessoas idosas com aposta na formação dos recursos humanos.

Programa de Apoio Integrado a Idosos (PAII), procura assegurar cuidados com carácter de urgência às pessoas com mais de 65 anos de idade, visando manter a mobilidade e autonomia das pessoas idosas. O programa desenvolve-se através do Serviço de Apoio Domiciliário (SAD), Centro de Apoio a Dependentes, Formação de Centro de Recursos Humanos (FORHUM), Serviço de Telealarme (STA) e Saúde e Termalismo Sénior.

Programa de Apoio à Iniciativa Privada Social (PAIPS)<sup>13</sup>, visa apoiar a construção de equipamentos, no âmbito da iniciativa privada lucrativa, destinada à população idosa. O programa é gerido pelo ISSS e o IEFP.

Programa de Luta Contra a Pobreza<sup>14</sup>, destinado ao combate da exclusão social através da promoção do desenvolvimento local.

Programa Comunitário de Ajuda Alimentar aos Carenciados.

---

<sup>12</sup> Conforme Regulamento aprovado por despacho do Secretário de Estado da Inserção Social de 31/1/97, publicado no D.R. II Série de 20/2/97.

<sup>13</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º 91/99, de 12 de Agosto.

<sup>14</sup> O Programa de Luta contra a Pobreza está regulamentado nos termos do anexo ao Despacho de 27/8/96 do Ministro da Solidariedade e Segurança Social, publicado no D.R. II Série de 19/9/96.

Programas Now, Horizon e Youthstart que visam promover o crescimento do emprego através de medidas que promovam a igualdade, a inserção sócio-profissional de grupos especialmente desfavorecidos e jovens com menos de 20 anos (entidade gestora: Instituto do Emprego e da Formação Profissional).

Programa Urban para o apoio à revitalização e requalificação das áreas urbanas através de acções integradas para combater as carências físicas, económicas e sociais (entidade gestora: Direcção Geral do Desenvolvimento Regional).

Reabilitação Urbana (RECRUA), apoia a revitalização e requalificação das zonas metropolitanas de Lisboa e Porto (entidade gestora: DGDR).

Iniciativas de Desenvolvimento Local<sup>15</sup>, concede apoios ao desenvolvimento de micro-empresas e de actividades susceptíveis de contribuir para a criação de emprego e animação económica e social das comunidades (entidade gestora: DGDR).

Iniciativas Locais de Emprego<sup>16</sup>, visa apoiar as iniciativas locais de emprego de pequena dimensão, a promover por desempregados e jovens à procura de primeiro emprego (entidade gestora: IEFP).

Programa Especial de Realojamento<sup>17</sup>, para erradicar as barracas, apoiar o alojamento e proceder reabilitar o parque habitacional (entidades gestoras: INH e IGAPHE).

Programa de Inserção Social<sup>18</sup>, associado à prestação pecuniária do “rendimento mínimo garantido” ou “rendimento de inserção”, visa a integração social e profissional das pessoas apoiadas no âmbito daquela prestação. Neste âmbito temos a Faina e Horizontes 2000.

---

<sup>15</sup> Instituído pelo decreto-lei nº 34/95, de 11 de Fevereiro.

<sup>16</sup> Conforme D.L. nº 189/96, de 8 de Outubro.

<sup>17</sup> Conforme o D.L. nº 163/93, de 7 de Maio, alterado pelo D.L. nº 93/95, de 9 de Maio, D.L. nº 79/96, de 20 de Junho, Portaria nº 187/96, de 30 de Maio, e Portaria nº 357/96, de 16 de Agosto.

<sup>18</sup> Conforme Lei nº 19-A/96, de 29 de Junho.

O Fundo de Apoio à Inserção em Novas Actividades (Faina), traduz-se num apoio financeiro aos planos de inserção para a criação de uma actividade própria por parte dos beneficiários do RMG, considerados individualmente ou em associação.

Quanto ao programa Horizontes 2000 (formação para a inserção) visa o desenvolvimento pessoal e a inserção social e profissional dos beneficiários do RMG, que estejam comprometidos com um acordo de inserção, através da elaboração de Planos Pessoais de Emprego por via de protocolo entre o Instituto de Solidariedade e o Instituto e Formação Profissional.

#### **2.4 Apoio à construção de equipamentos sociais**

Para fazer face à necessidade de construir, remodelar ou restaurar os equipamentos que servem de suporte ao apoio social desenvolvido pelas IPSS, o Estado concede o inerente apoio através do instrumento financeiro Piddac.

Embora o Piddac seja o suporte tradicional no apoio à construção e remodelação de equipamentos dos promotores da acção social, ainda que privados, com as inerentes transferências financeiras para as IPSS no quadro legal que rege este programa, a partir de 1998 a construção de equipamentos foi reforçada com verbas do Programa Idosos em Lar (PILAR) – cfr. Regulamento aprovado por despacho do Secretário de Estado da Inserção Social de 31/1/97, publicado no D.R. II Série de 20/2/97 – e, a partir de 1996 acresceram os fundos comunitários integrados no programa I. O. INTEGRAR (medida 5)

As transferências financeiras para as IPSS ao abrigo do Piddac subiram de forma progressiva ao longo dos anos 90, passando de cerca de 25 M € em 1991 para cerca de 50 M de € em 1999, aos quais acresceram as verbas dos restantes programas identificados, a partir de 1995, sendo que em 1999, o contributo do PILAR e da I.O. Integrar foi no conjunto de mais cerca de 50 M de

€, repartido em partes iguais e que somado ao Piddac totalizaram cerca de 100 M de euros.

De salientar que a construção, reformulação e manutenção dos equipamentos sociais, beneficiam o mais das vezes da solidariedade financeira das mais diversas entidades locais, quer sejam públicas quer privadas, sendo que o Estado procura ser apenas um parceiro acessório no financiamento dos equipamentos impondo mesmo a parceria no encargo das restantes entidades públicas, privadas e das próprias comunidades locais para a sua concretização.

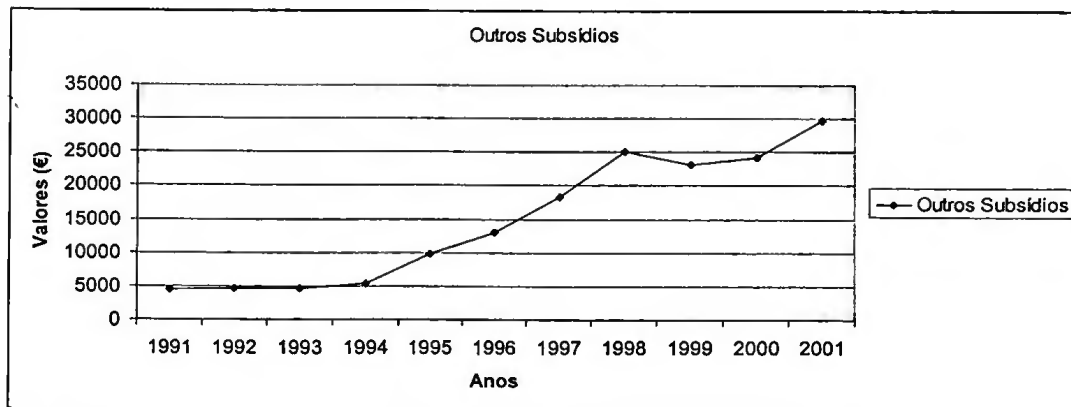
## **2.5 Outros apoios**

O apoio financeiro às IPSS pode ainda ser feito através da atribuição de subsídios eventuais, apoios de natureza excepcional, normalmente destinados a responder a situações conjunturais de grande dificuldade financeira de algumas instituições.

O sistema de apoio financeiro do Estado, ao abrigo da cooperação, é concedido por capitação, em função do número de pessoas sem cuidar da capacidade dos utentes para pagar o serviço que recebem nem, tão pouco, o montante de outros apoios. Assim, nas zonas altamente carenciadas em que o contributo dos utentes é insignificante e, onde dificilmente se obtêm financiamentos alternativos, as instituições apresentam maiores dificuldades para equilibrar as suas contas. Nestes casos só os subsídios eventuais podem ajudar a resolver a situação financeira das instituições.

O quadro que se segue apresenta a evolução dos subsídios eventuais atribuídos às IPSS ao longo dos anos 90 do século XX.

Gráfico 7 Os subsídios eventuais

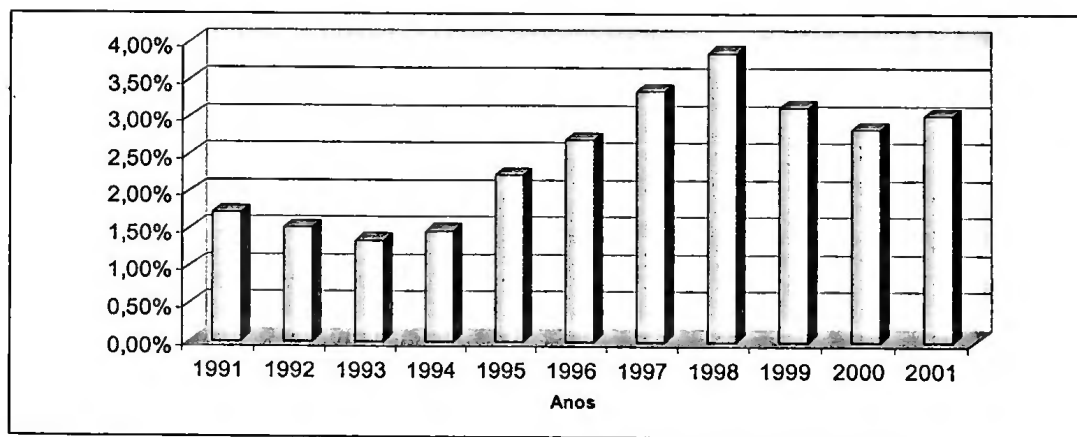


Fonte: IGFSS

Fica evidenciada o progressivo crescimento dos subsídios eventuais, com estabilização no período que vai de 1998 a 2000.

Todavia, é de realçar que o seu montante constitui uma parcela pouco expressiva no total da acção social como se vê pelo quadro que se segue.

Gráfico 8 Subsídios eventuais no total da acção social



Fonte: IGFSS

Do quadro resulta um decréscimo do peso dos subsídios a partir de 1991 até 1993 e um aumento progressivo a partir daí e, mais acentuado, de 1994 para 1995 com quebra a partir de 1998.

A par dos subsídios eventuais, o Fundo de Socorro Social regulamentado através do Despacho do Ministro da Solidariedade e da Segurança Social, publicado no DR II Série, de 20 de Fevereiro de 1997, visa acorrer às situações de calamidade pública ou, apoiar as Instituições nas situações de dificuldades absolutamente excepcionais mas que não se encontram valorizado nos gráficos supra até pela sua diminuta expressão.

## **2.6 Regime fiscal e mecenato social**

### **2.6.1 Regime fiscal**

As pessoas colectivas de Utilidade Pública, em especial as Instituições Particulares de Solidariedade Social beneficiam de um regime especialmente vantajoso que premeia a actividade que desenvolvem e o interesse público que lhe está subjacente.

Neste contexto, o regime tributário das IPSS constitui um dos aspectos mais peculiares do regime de apoio a estas organizações cujas vantagens fiscais e parafiscais se desenvolvem pela generalidade das actividades que promovem e desenrolam-se pelas áreas do património, rendimentos, consumo e outras de natureza diversa, nomeadamente, quando há lugar ao pagamento de taxas ou outros pagamentos semelhantes de natureza parafiscal (Santos, 1997).

Com efeito a Constituição da República Portuguesa acolhe o princípio fundamental da discriminação positiva no que se refere ao tratamento diferenciado de que estas entidades devem ser titulares quando comparadas com as restantes instituições de natureza privada, mas de fim egoístico ou lucrativo (Cardona; Santos 1997).



Prosseguindo na exposição citando os autores referidos (Cardona, Santos, 1997), existe uma diversidade de razões, em especial de índole económica, que justificam e fundamentam a consagração legal de um regime fiscal que discrimina positivamente as Instituições, das quais se destacam:

“A eficiência – as organizações não lucrativas de iniciativa particular e voluntária são produtoras de bens públicos ou quase-públicos, geradores de “externalidades” positivas, constituindo “casos puros” justificativos de subsidiação pública (fiscal ou “orçamental”);

A eficácia ou eficiência organizativa – atendendo à génese e ao carácter “descentralizado” de tais entidades, à sua maior proximidade do “terreno” e conseqüente melhor identificação das necessidades e preferências dos agentes, a opção do Estado, quer de *contracting out*, quer de complementaridade, justificam vias de financiamento (directo ou indirecto), que contribuam para um aumento do bem-estar;

A coesão e estabilidade social – o incentivo público à iniciativa e organização associativa, com objectivos mutualistas e solidários, permite a potenciação das sinergias do voluntariado e do comportamento altruísta dos cidadãos, funcionando paralelamente como verdadeiros “estabilizadores sociais”, ao acomodarem (parcialmente) os riscos de alteração grave do status quo, funções que como tal devem ser compensadas”.

As IPSS, atento ao respectivo regime jurídico, supõe a recolha de várias categorias de receitas: as quotas dos associados ou as quantias entregues a seu favor, rendimentos da aplicação de capitais, de participações financeiras, da exploração de instalações e equipamentos sociais, prestações de serviços, etc.

Nestes termos, as IPSS são titulares de rendimentos, possuem património e prestam serviços de natureza diversa, por via dos quais são sujeitos passivos dos impostos sobre os rendimentos, património e consumo de bens.

No entanto, atento às razões acima referidas, as IPSS possuem um tratamento fiscal diferenciado e mais favorável, consagrado de forma dispersa mas que, de uma forma genérica, podem ser verificados nos seguintes termos:

### 1. Impostos sobre os rendimentos

Contribuição autárquica – isenção do imposto que recai sobre os prédios ou parte dos prédios destinados à directa e imediata realização dos seus fins (se for misericórdia a isenção recai sobre todos os prédios que sejam sua propriedade) quer seja a sede social ou os estabelecimentos (art.º 50.º n.º 1 al. f) do E.B.F);

Sisa – Isenção de sisa sobre a aquisição de bens destinados à directa e imediata realização dos seus fins (al. a) do art.º 2.º do DL n.º 9/85, de 9 de Janeiro);

Imposto de sucessões e doações – Isenção relativa a heranças, legados e donativos a seu favor destinados, directa e imediatamente aos seus fins (al. a) do art.º 2.º do DL n.º 9/85, de 9 de Janeiro).

### 2. Imposto sobre os rendimentos

IRC – Isenção sujeita a despacho prévio do Ministro das Finanças e da área de tutela, onde fica definida a respectiva amplitude (art.º 9.º do CIRC, na redacção dada pelo art.º 28.º da lei n.º 10-B/96-OE/96);

### 3. Imposto sobre o consumo (IVA)

IVA – As IPSS estão isentas de IVA sobre as prestações de serviços e transmissão de bens estritamente conexos, efectuados no exercício da sua actividade habitual (art.º 9.º n.º 8 do CIVA).

As IPSS possuem o direito a serem restituídos do IVA correspondente à aquisição de bens relacionados com a construção, manutenção e conservação

de imóveis utilizados total ou parcialmente na prossecução dos seus fins estatutários (DL n.º 20/90, de 13 de Janeiro).

#### 4. Outros impostos e benefícios

Imposto de selo – Isenção geral;

Imposto automóvel – Isenção de IA mediante despacho prévio do Ministro das Finanças, quando os veículos se destinam aos fins da própria Instituição, sejam ambulâncias ou se destinem ao transporte de utentes (com nove ou mais lugares);

Imposto municipal sobre veículos – Isenção geral;

Isenção de custas judiciais, de taxa de rádio, redução na taxa de contribuição a cargo da entidade patronal, destinada à segurança social, etc.

Em suma, como se conclui pelo regime jurídico da tributação aplicável às IPSS, estamos em presença de uma discriminação positiva, aliás legitimada pelas razões e fundamentos invocados

#### **2.6.2 Apoio ao Mecenato social**

A par do tratamento diferenciado aplicável na tributação das IPSS, também são concedidas condições especialmente vantajosas, em termos tributários, às doações dos indivíduos e das empresas, na forma de ajudas ou apoios a pessoas, a instituições ou a manifestações socialmente consideradas relevantes que são, de algum modo, externas às suas actividades habituais ou objectivos predominantes (Santos, 1997).

Segundo Gomes dos Santos (1997), existem fundamentalmente duas razões para o Estado criar um regime fiscal enquadrador do mecenato:

Técnicas – para evitar as discriminações negativas relativamente às acções socialmente consideradas como desejáveis; e,

Políticas – para incentivar a sua difusão prática na sociedade, levando tais atitudes e acções a um nível óptimo.

Em resultado da reforma da tributação do rendimento e do património de 1989, com as alterações introduzidas nos códigos do IRS, IRC através da Lei Orçamental de 1996, e no Estatuto dos Benefícios Fiscais (na Contribuição Autárquica), ficaram consagradas as seguintes situações de incentivo fiscal:

IRS – O abatimento sobre o rendimento do agregado familiar doador das IPSS, passou de 15% para 30% quando for integrado em “donativos de superior interesse social”, o que é alcançado através de despacho conjunto do Ministro das Finanças e do Membro do Governo que tutela o sector.

IRC – Também, no caso das empresas, as doações podem ser considerados na totalidade como custos da empresa doadora quando em favor das IPSS.

Estas medidas fiscais no âmbito do mecenato têm como razão a necessidade de evitar discriminações negativas relativamente a atitudes consideradas socialmente relevantes e, para criar um ambiente incentivador à sua prática, potenciando os comportamentos altruístas dos cidadãos (Santos, 1997).

## CONCLUSÕES

1. Herdeira da entreatajuda familiar ou de vizinhança no que veio a denominar-se solidariedade de proximidade quer seja pelo parentesco mas particularmente geográfica/territorial, a acção social comporta uma vasta gama de iniciativas e serviços determinados pela necessidade do apoiado, mesmo que a necessidade extravase a mera carência alimentar.

Ainda que absorvida pelos modernos sistemas públicos de segurança social e esmagada pelo volume das prestações pecuniárias dos regimes contributivo e não contributivo, a acção social constitui um instrumento de política social distinto da segurança social quer nos objectivos quer nos meios de os alcançar, o que lhe dá potencialidades de inegável alcance no seio das novas políticas sociais quer quanto à eficiência e eficácia das acções que desenvolve quer quanto ao envolvimento das populações na resolução dos problemas que se colocam nas comunidades onde se inserem.

A acção social com aplicação geral e universal da protecção social tem vindo a perder algumas características que a distinguem e diferenciam dos restantes subsistemas de segurança social, em resultado da sua crescente utilização como complemento ou sucedâneo das prestações dos regimes de segurança social.

Todavia, a manutenção, de uma forte ligação às comunidades, porventura pela adopção tardia, entre nós, de um sistema público, geral e universal, de segurança social, com a incipiente conceptualização das iniciativas adoptadas através da respectiva expressão, permitem desenvolver uma vasta gama de actividades que visam a inclusão como objectivo, na construção e manutenção de uma sociedade de bem-estar.

Estas características inerentes à acção social permitem-lhe projectar no futuro uma nova gama de políticas sociais sem os problemas que se colocam aos

restantes sistemas quer por razões de política financeira e de finanças públicas quer por razões de legitimidade social, sendo certo, contudo, que não estamos em presença de um instrumento que vise ou possa sequer substituir-se ao sistema de segurança social.

A distinção e autonomia da acção social face aos restantes sistemas sociais podem ser constatadas pelo confronto face às pessoas apoiadas ou protegidas, aos domínios das prestações promovidas/atribuídas, à importância do território na sua atribuição e as Instituições que concretizam os sistemas sociais.

2. Com efeito, a acção social, numa primeira abordagem, visa as pessoas que pelas características de saúde física e intelectual, idade ou outras razões de natureza social, produzam incapacidade para prover à sua pessoa ou fragilidades que determinem ou possam determinar a exclusão social. Potencialmente, a acção social como o sistema de segurança social, na concepção Constitucional, visa “todos” os que se inscrevem no âmbito de aplicação material daquele dispositivo.

Assim, por remissão do art.º 63.º n.º 3 da CRP, a acção social possui a incumbência de criar uma rede nacional de assistência materno-infantil; uma rede de creches e de infra-estruturas de apoio à família; de desenvolver e promover uma política para a terceira idade; de proteger a infância; de proceder ao aproveitamento dos tempos livres para os jovens; de prevenção, tratamento, reabilitação e integração de deficientes; e, bem assim, a adopção de medidas tendentes à promoção dos direitos à segurança económica, habitação condigna, convívio familiar e comunitário com supressão do isolamento e marginalização social.

Nestes termos, o âmbito pessoal da acção social não decorre nem é determinado pela ocorrência dos riscos sociais (como resulta nos regimes da segurança social), mas por razões de idade e das inerentes características. Sendo certo que nalguns casos as condições de atribuição das prestações decorrem para os diversos subsistemas embora, na essência por motivos

diversos (p.e. a atribuição de prestações familiares para as crianças em simultâneo com o respectivo acesso à creche).

São as iniciativas promovidas no âmbito da acção social que prioritariamente determinam os respectivos beneficiários. Veja-se o acesso ao alojamento dos sem-abrigo, às creches e ao pré-escolar das crianças, o alojamento para as pessoas idosas, a animação sócio cultural das Actividades de Tempos Livres para as crianças e jovens, os Centros de Actividades Ocupacionais para as pessoas portadoras de deficiência, etc.

Todavia, a integração da acção social no seio da segurança social com a despesa distribuída contabilisticamente, por estratos sociais na base da idade (infância e juventude, família e comunidade e população idosa), e características pessoais (no caso das pessoas portadoras de deficiência), é indutor de alguma confusão, sendo certo que são diferentes os fundamentos que determinam a concessão das prestações nos regimes de segurança social e na acção social.

3. Acresce que a acção social concretiza-se através de prestações específicas que se distinguem, na sua esmagadora maioria, das atribuídas pelos restantes sub sistemas da segurança social. Será este, porventura, o elemento mais diferenciador dos dois sistemas.

Com efeito, as prestações de acção social, ora autónomas, ora paralelas ou complementares dos regimes de segurança social, consubstanciam-se na esmagadora maioria das situações na disponibilização de equipamentos e na prestação de serviços mesmo quando visa as mesmas categorias de pessoas a sua atribuição é determinada por razões diferentes.

As prestações, normalmente em espécie (só excepcionalmente adquirem uma natureza pecuniária), são concedidas segundo critérios mais fluidos a fim de poder responder em tempo útil à necessidade de quem as solicita, embora o critério da necessidade não seja nem exclusivo nem tão pouco determinante da atribuição das mesmas, embora possa ser um factor prioritário. A sua

atribuição, ao contrário das prestações dos regimes de segurança social, está sujeita à discricionariedade de quem as concede.

Tradicionalmente a acção social desenvolve-se pelos estratos sociais (infância e juventude, família e comunidade, população idosa e pessoas portadoras de deficiência), essencialmente através da concessão de alojamento, alimentação, cuidados domiciliários, animação sócio cultural, formação e qualificação, etc., valências que tipificam o serviço prestado, e que continuam a constituir a parte maioritária das prestações de acção social. Acresce com carácter inovador, a elaboração de programas destinados a dar resposta a situações sociais que abrangem a população abrangida, que necessitam de respostas inovadoras, diversificadas e, por vezes efémeras aos problemas que os afligem.

Contudo, satisfazendo as possibilidades demonstradas por este instrumento, o objectivo começa a ser transposto para a Inserção das populações para o qual a qualificação das pessoas e a resolução dos problemas de cada um, em especial dos mais frágeis, passou a constituir uma prioridade como resulta do Plano Nacional de Acção para a Inclusão, onde o Estado adquire o papel de animador, cuja acção passou a fundar-se na responsabilização contratual dos pessoas, de tal sorte que passou a ser uma instância de intervenção sobre os indivíduos considerados actores da vida social e não mais meros beneficiários das prestações sociais, em vista a combater a exclusão social e os factores críticos, em prol da inclusão.

Neste contexto a territorialização das políticas sociais com o envolvimento das próprias comunidades na resolução dos seus problemas e na promoção da inclusão dos seus membros passou a constituir uma prioridade como resulta da Rede Social, enquanto instrumento de promoção e implementação das políticas sociais.

4. Finalmente, as prestações de acção social são concedidas maioritariamente por entidades privadas embora na sua esmagadora maioria do sector não lucrativo (utilizando a própria designação), cabendo ao Estado e às Autarquias uma parcela diminuta no sector.

Com efeito, face às insuficiências públicas, as iniciativas de apoio personalizado às pessoas eram normalmente exercidas localmente por indivíduos e por organizações que visavam fundamentalmente os aspectos altruístas do apoio aos outros.

Esta situação manteve-se cabendo ao Estado a mera regulamentação do sector e definição da política de subsidiação Estatal às Instituições que promovem a acção social quer promovendo as valências tipificadas quer acedendo aos programas da iniciativa do Estado.

A subsidiação por via das referidas iniciativas é contratualizada quer na identificação das pessoas apoiadas pelas Instituição quer pelos valores atribuídos pelo Estado. Tais contratos inscrevem-se no âmbito da cooperação entre as duas partes, cooperação que se encontra justificada pela importância da actividade desenvolvida essa sim, com uma natureza marcadamente pública atento os objectivos que visam alcançar e à necessidade de regulação e controle que tal justifica.

Na prestação dos serviços da acção social desenvolvidos pelas Instituições Particulares de Solidariedade Social, conjugam-se os esforços dos diversos intervenientes, quer seja o próprio utilizador do equipamento ou o utente do serviço, do Estado, da Autarquia e da própria comunidade. Este envolvimento constitui um instrumento privilegiado no exercício eficiente da actividade desenvolvida e na legitimação da própria acção social.

O exercício da acção social, com uma natureza essencialmente privada, distingue-se claramente das restantes prestações dos regimes de segurança social concedidos exclusivamente por entidades públicas, cuja atribuição é baseada em critérios estritos de legalidade.

## BIBLIOGRAFIA

- ADELANTADO, José; NOGUERA, José A; RAMBLAY, Xavier; SÁEZ, Lluís (1999), Las Relaciones entre Política Social y Estrutura Social, in Revista Internacional de Sociología (RIS), n.º 22pp. 5-31.
- AFONSO, José António (1997), O Ensino Especial. Pais, Deficientes e Organizações, Estratégias Criativas.
- ALFANDARI, Elie (1987), Action et aide sociales, Précis Dalloz.
- ALMEIDA, João Ferreira de; CAPUCHA, Luís; COSTA, António Firmino da; MACHADO, Fernando Luís; NICOLAU, Isabel; REIS, Elizabeth (1994), Exclusão Social Factores e Tipos de Pobreza em Portugal, Celta Editora.
- AMARAL, Diogo Freitas do (1996), Curso de Direito Administrativo, 2ª Ed., Livraria Almedina, Coimbra.
- BARATA, Óscar Soares (1985), Natalidade e Política Social em Portugal, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Lisboa.
- BARROCO, Maria Fátima (1996), Pessoas Colectivas e Solidariedade Social, Legislação e Diplomas Complementares, Organização, comentários e anotações, Livraria Arco-íris, Edições Cosmos.
- BARROCO, Maria 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, Lisboa.

- BARROS, Carlos Pestana (1998), A Economia do Mutualismo, in O Mutualismo Português: Solidariedade e Progresso Social (org. por Carlos Pestana Barrosa e J. C. Gomes Santos), Editora Vulgata.
- BARROS, Carlos Pestana (1997), O Financiamento da Acção Social em Portugal, in As Instituições Não-Lucrativas e a Acção Social em Portugal, Editora Vulgata, Lisboa.
- BARTHE, Marie-Annick (1997), L' action des Politiques sociales sur les Mécanismes d'allocation des emploi, Rencontre de Florence, Comparer les Systèmes de Protection Sociale en Europe du Sud, MIRE, Rencontres et Recherches.
- BATTESTI, Nadine Richez (1997), Dicionário das Questões Sociais, Plátano Edições Técnicas.
- BENTO, Maria (1998), A Gestão Financeira das Associações Mutualistas, in O Mutualismo Português: Solidariedade e Progresso Social (org. por Carlos Pestana Barrosa e J. C. Gomes Santos), Editora Vulgata.
- BILLIS, David; GLENNERSTER, Howard (1998), Human Services and the Voluntary of Comparative Advantage, in Journal of Social Policy, 27 (79-98), Cambridge University Press.
- BONOLI, Giuliano (1997), Classifying Welfare States: a Two-dimension Approach, in Cambridge University Press.
- BOUGET, Henry Nogués Denis (Mars, 1993), Evaluation des resultats des politiques sociales: experiences internationales. Politiques contre l'exclusion sociale, Centre D'Économie des Besoins Sociaux, Faculté de Sciences Économiques de Nantes.

- BRILHANTE, Miguel (2000), *As Representações Sociais do Repatriado*, Edições Salamandra.
- BURCHARDT, Tania (2000), *The Dynamics of Being Disabled*, in *Journal Social Policy*, 29, 4, 645-668.
- CABRAL, Nazaré da Costa (2001), *O Financiamento da Segurança Social e suas Implicações Redistributivas (Enquadramento e Regime Jurídico)*, APSS.
- CARDONA, Celeste; SANTOS, Gomes (1997), *Apoio Fiscal do Estado às Instituições de Solidariedade Social*, in *As Instituições Não-Lucrativas e a Acção Social em Portugal*, Editora Vulgata, Lisboa.
- CHATTERJEE, Lata; MITRA, Monika (1998), *Evolution of Federal and States Policies for Persons with disability in the United States: Efficiency and Welfare Impacts*, in *The Annals of Regional Science*, 32, 347-365.
- CHAVES, Mark (1999), *Religious Congregations and Welfare Reform: Who Will Take Advantage of "Charitable Choice"?*, in *American Sociological Review*, vol. 64 (December, 836-846).
- *Código das Associações Mutualistas* (1990), Elcla Editora.
- CONCEIÇÃO, Apelles (1999), *Dicionário de Segurança Social*, Editora Rei dos Livros.
- CONCEIÇÃO, Apelles (2001), *Segurança Social, Manual Prático*, Editora Rei dos Livros.
- CONCEIÇÃO, Apelles (2000), *Legislação da Segurança Social Sistematizada e Anotada*, Editora Rei dos Livros.

- COUTINHO, Maria Manuela (1999), A Assistência Social em Portugal 1965/1971: um Período de Charneira, Associação Portuguesa de Segurança Social, Lisboa.
- CORREIA, José Manuel Ribeiro Sérvulo (1968), Teoria da Relação Jurídica de Seguro Social, dissertação do curso complementar de ciências político-económicas, F.D.L. (policopiado), Lisboa.
- COSTA, F. Ramos da (1943), O Plano Beveridge Criticado, Seara Nova, Lisboa.
- CRANE, Maureen; WARNES, Anthony M. (2000), Policy and Service Responses to Rough Sleeping Among Older People, in Journal of Social Policy, 29, 1 (21-36), Cambridge University Press.
- CUNHA, Rui (1997), Discurso de Abertura da Conferência, in As Instituições Não-Lucrativas e a Acção Social em Portugal, Editora Vulgata, Lisboa.
- DELFAUD, Pierre (1977), Keynes et le Keynesianisme, P.U.F., Paris.
- DELORS, Jacques (1993), Giving a new dimension to the fight against exclusion.
- DELPLANQUE, Bernard (1993), Partager le Chômage, Revue Etudes, Janeiro.
- DIRECÇÃO GERAL DA ACÇÃO SOCIAL (1997), Acção Social em números.
- DIRECÇÃO GERAL DA ACÇÃO SOCIAL (Dezembro de 1996), Repensar a Acção Social. Situar a Acção Social numa Lógica de Intervenção, Lisboa.

- D'INTIGNANO, Béatrice Majnoni (1993), La Protection Sociale, Éditions de Fallois.
- DUPEYROUX, Jean-Jacques (1993), Droit de la sécurité sociale, Précis Dalloz, 12a édition.
- DURAND, Michelle (1991), A Europa Social – princípios e contrapontos, Análise Social nº 110.
- ECKSTEIN, Susan (2002), Community as Gift-Giving: Collectivistic Roots of Volunteerism, in American Sociological Review, Vol. 66 (December: 829-851).
- EME, Bernard (1997), Aux Frontieres de L'Économie: Politiques et Pratiques D'insertion, in Cahiers Internationaux de Sociologie, Vol. CIII (313-333).
- ESPADA, João Carlos (1997), Direitos Sociais de Cidadania, Imprensa Nacional Casa da Moeda.
- ESPING-ANDERSEN, G (1993), Orçamentos e democracia: o Estado-Providência em Espanha e Portugal, 1960-1986, Análise Social nº 122.
- ESPING-ANDERSEN, G (1990), The Three Worlds of Welfare Capitalism, Polity Press.
- ESPOSTO, Alfredo; ZALESKI, Peter A. (1999), Economic Freedom and the Quality of Life: An Empirical Analysis, in Constitutional Political Economy, 10, 185-197.

- 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, Lisboa.
- FERNANDES, Ana Alexandre (2000), Velhice e Cidadania, in Cadernos de Política Social n.º 2-3, APSS.
- FERNANDES, Ana Alexandre (1997), Envelhecimento Demográfico e Políticas Sociais de Velhice, in As Instituições Não-Lucrativas e a Acção Social em Portugal, Editora Vulgata, Lisboa.
- FERRARA, Maurizio; HEMERIJCK, Anton; RHODES, Martin (2000), O Futuro da Europa Social Repensar o Trabalho e a Protecção Social na Nova Economia, Celta Editora.
- FERRUGIA, Francis (1997), Exclusion: Mode D'Emploi, in Cahiers Internationaux de Sociologie, Vol CII (29-57).
- FONSECA, Carlos Dinis da (1996), História e Actualidade das Misericórdias, Editorial Inquérito.
- FORREST, Ray; KEARNS, Ade (2001), Social Cohesion, Social Capital and the Neighbourhood, in Urban Studies, vol. 38, n.º 12, 2125-2143.
- FRANCO, António Luciano de Sousa (1994), Finanças Públicas e Direito Financeiro, Livraria Almedina, Coimbra.
- FRASER, Nancy; GORDON, Linda (1995), Contrato Versus Caridade. Porque não existe cidadania social nos Estados Unidos? In Revista Crítica de Ciências Sociais n.º 42, Maio.

- FREIRE, Manuel Leal (1995), *As Misericórdias e as IPSS em Geral, na história, na legislação, na jurisprudência e na prática administrativa*, Elcla Editora.
- GALASSO, Vincenzo; PROFETA, Paola (2002), *The Political Economy of Social Security: a Survey*, in *European Journal of Political Economy*, vol. 18, 1-29.
- GALSTER, George (2001), *On The Nature of Neighbourhood*, in *Urban Studies*, vol. 38, n.º 12, 2111-2124.
- GEYER, Robert (2001), *Can European (EU) Social NGOs Co-operate to Promote EU Social Policy?*, in *Journal of Social Policy*, 30, 3 (477-493), Cambridge University Press.
- GIDDENS, Anthony (1999), *Para uma Terceira Via*, Editorial Presença.
- GIL, Ana Paula Martins (1999), *Redes de Solidariedades Intergeracionais na Velhice*, in *Cadernos de Política Social n.º 1*, Associação Portuguesa de Segurança Social.
- GIROT, Roger (1984), *Les Inégalités Sociales*, PUF, Paris.
- GIUGNI, Gino (1986), *Direito do Trabalho*, *Revista do Direito e Estudos Sociais n.º 3*, Livraria Almedina, Coimbra.
- GOMES, Nuno Sá (1980), *Curso de Direito Fiscal, F.D.L. (policopiado)*, Lisboa.
- GONÇALVES, Maia (1969), *Código Penal Português na Doutrina e na Jurisprudência*, Livraria Almedina, Coimbra.

- GORZ, André (1993) - Bâtir la Civilisation du Temps Libéré, Le Monde Diplomatique, Mars.
- GOUGH, Ian, Welfare State in Poligrave Dictionary of Economics.
- GOUGH, Ian (2001), Social Assistance Regimes: a cluster analysis, in Journal of European Social Policy.
- GOUYETTE, Claudine; PESTIEAU (1999), Efficiency of the welfare State, in Kyklos, vol.52, fasc. 4 (537-553).
- GUIBENTIF, Pierre (1985), Discursos e aparelhos nas transformações políticas – o caso da segurança social, Análise Social nos 87 a 89.
- GUIBENTIF, Pierre (1985), Génese da Previdência Social, Revista Ler História n.º 5, Edições Salamandra.
- GUIBENTIF, Pierre, BOUGET, Denis (1997), As Políticas do Rendimento Mínimo na União Europeia, União das Mutualidades Portuguesas, Lisboa.
- GUIBENTIF, Pierre (1997), La Pratique du Droit International et Communautaire de la Sécurité Sociale Etude de Sociologie du Droit de la Coordination, à l'exemple du Portugal, Helbing & Lichtenhahn, Faculté de Droit de Genève.
- GUIBENTIF, Pierre (1997), Contextos de Solidariedade no Mundo Pós-Industrial, in Finisterra n.º 24/25
- GUIMARÃES, Leonor (1998), O Quadro Jurídico do Mutualismo em Portugal, in O Mutualismo Português: Solidariedade e Progresso Social (org. por Carlos Pestana Barros e Gomes Santos), Editora Vulgata.

- HAM, C.; M. Hill (1993), *The Policy Process in the Modern Capitalist State*, Harwerthe Wheatsheal.
- HATZFELD, Henri (1971), *Du Paupérisme a la Sécurité Sociale 1850-1940*, Librairie Armand Colin.
- HERRERA, Manuel (1998), *Los Sistemas de Proteccion Social en Europa*, in *Revista Internacional de Sociologia (RIS) n.º 21*, pp. 33-71.
- HESPANHA, Pedro (1999), *Em Torno do Papel Providencial da Sociedade Civil Portuguesa*, in *Cadernos de Política Social n.º 1*, Associação Portuguesa de Segurança Social.
- HESPANHA, Pedro; ALVES, Ana Isabel (1995), *A Habitação em Meio Rural: um domínio da sociedade-providência*, in *Revista Crítica de Ciências Sociais n.º 42*, Maio.
- HESPEL, Véronique; THIERRY, Michel (1999), *Les Services D'aide aux Personnes : Diagnostic et Propositions*, in *Futuribles*.
- HILL, Michael (1988), *Understanding Social Policy*, Basil Blackwell.
- JOHNSON, Norman; JENKINSON, Sandra; KENDALL, Ian; BRADSHAW, Yvonne; BLACKMORE, Martin (1998), *Regulating for Quality in The Voluntary Sector*, in *Journal of Social Policy*, 27, 3 (307-328), Cambridge University Press.
- JOHNSON, Michael P. (2001), *Tenant-based Subsidized Housing Location Planning under Uncertainty*, in *Socio-Economic Planning Sciences*, 35, 149-173.

- JONES, Philip; CULLIS, John (2000), 'Individual Failure' and the Analytics of Social Policy, in *Journal of Social Policy*, 29 (73-93), Cambridge University Press.
- JORDAN, Lisa; TUIJL, Peter Van (2000), Political Responsibility in Transnational NGO Advocacy, in *Pergamon World Development*, vol. 28, n.º 12, pp. 2051-2065.
- KEARNS, Ade; PARKINSON, Michael (2001), The Significance of Neighbourhood, in *Urban Studies*, vol 38, n.º 12, 2103-2110.
- KESSLER, Denis (1986), Sur les Fundements Économiques de la Sécurité Sociale, *Revue Française des Affaires Sociales* Jan-Mar, Paris.
- LE GRAND, Julian (1991), Quasi-Markets and Social Policy, in the *Economics Journal*, 101: September.
- LIPOVETSKY, Gilles (1988), A Era do Vazio, ensaio sobre o individualismo contemporâneo. Edições Gellimard.
- LODOVICI, Manuela Samek; ARINGA, Carlo dell' (1997), Mesures en faveur des chômeurs et amortisseurs de chocs sociaux : l'expérience de l'Italie, Rencontre de Florence, Comparer les Systèmes de Protection Sociale en Europe du Sud, MIRE, Rencontres et Recherches.
- LORY, Bernard (1975), La Politique d'Action Sociale, Edouard Privat, Editeur.
- LOURENÇO, Eduardo (1997), Do Estado-Providência (O Fim de um Mito), in *Finisterra* n.º 24/25
- LUÍS, A. Santos (1996), A Acção Social em Portugal. Intervenção no 1.ª Iberian Conference on Public Economics. Lisboa.

- LYNCH, Julian (2001), The Age-Orientation of Social Policy Regimes in OECD, in *Journal of Social Policy*, 30, 3 (411-436), Cambridge University Press.
- MAIA, Fernando (1985), *Segurança Social em Portugal (evolução e tendências)*, I.D.S. caderno 11, Lisboa.
- MAIA, Fernando (1983), *População idosa e segurança social*, Coleção estudos do Instituto Superior Politécnico Internacional.
- MARQUES, Fernando (1997), *Evolução e Problemas da Segurança Social em Portugal no Pós 25 de Abril*, Edições Cosmos.
- MARTIN, Claude (1995), *Os Limites da Protecção da Família. Introdução a uma discussão sobre as novas solidariedades na relação família-estado*, in *Revista Crítica de Ciências Sociais* n.º 42, Maio.
- MARTIN, Claude (1997), *Protection Sociale et Protection par la Famille en Europe du Sud: Quelles Spécificités?*, Rencontre de Florence, Comparer les Systèmes de Protection Sociale en Europe du Sud, MIRE, Rencontres et Recherches.
- MATIAS, Álvaro (1999), *Economia da Segurança Social, Teoria e Política*, A.P.S.S.
- MEDEIROS, Fernando (1992), *Formação do espaço social português: entre a "sociedade-providência" e uma CEE providencial*, *Análise Social* nos 118/119.
- MENDES, Fernando Ribeiro (1998), *Para uma Economia Política da Responsabilidade Social*, in *Revista Finisterra* n.º 26.

- MENDES, Margarida (1997), AMI: O Projecto Porta Amiga, in A Habitação e a Reintegração Social em Portugal org. por Carlos Barros e Gomes Santos, Editora Vulgata.
- MINISTÉRIO DO EMPREGO E DA SEGURANÇA SOCIAL (1994), Rede de Serviços e Equipamentos Sociais, Lisboa.
- MISHRA, Ramesh (1995), O Estado-Providência na Sociedade Capitalista, Celta Editora, Oeiras.
- MONTANARI, Ingalill (2001), Modernization, globalization and the welfare state: a comparative analysis of old and new convergence of social insurance since 1930, in British Journal of Sociology, vol. 52. n. ° 3, pp. 469-494.
- MORRIS-SUZUKI, Tessa (2000), For and Against NGOs The Politics of the Lived World, in New Left Review 2, Mar Apr.
- MOZZICAFREDDO, Juan (1992), O Estado-Providência em Portugal, Revista Sociologia problemas e práticas nº 12, Departamento de Sociologia do ISCTE.
- MOZZICAFREDDO, Juan (1997), Estado Providência e Cidadania em Portugal, Celta Editora.
- 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, Coimbra Editora.
- NEVES, Ilídio das (1998), O Mutualismo e a Política de Protecção Social em Portugal, in O Mutualismo Português: Solidariedade e Progresso

Social (org. por Carlos Pestana Barros e Gomes Santos), Editora Vulgata.

- NEVES, Ilídio das (1998), Crise e Reforma da Segurança Social equívocos e realidades, 2.ª edição, Lisboa.
- NUNES, João Arriscado (1995), As Solidariedades Primárias e os Limites da Sociedade-Providência, in Revista Crítica de Ciências Sociais n.º 42, Maio.
- PEACE, Sheila; HOLLAND, Caroline (2001), Homely Residential Care: A Contradiction in Terms?, in Journal of Social Policy, 30, 3 (393-410), Cambridge University Press.
- PEREIRINHA, José António (1997), Etats-Providence et Dispositifs de Lutte Contre la Pauvreté : quelques éléments pour une comparaison axées sur les pays d'Europe du Sud-le cas spécifique du Portugal, Rencontre de Florence, Comparer les Systèmes de Protection Sociale en Europe du Sud, MIRE, Rencontres et Recherches.
- PERRIN, Guy (1990), La sécurité dans la perspective du marché interior unique de la communauté économique européenne (CEE) au 31 Décembre, APSS.
- PIERSON, Paul (1996) – The new politics of the welfare states, World Politics, Baltimore, U.S., January.
- PISELLI, Fortunata (1995), A Sociedade-Providência na Esfera Económica, in Revista Crítica de Ciências Sociais n.º 42, Maio.
- Pessoas Colectivas e Solidariedade Social, Legislação e Diplomas Complementares (1996), organizado e anotado por Maria de Fátima Barroco, Edições Cosmos.

- PINTO, Carlos Gouveia (1997), Santé, Équité et Bien-Être Social, Rencontre de Florence, Comparer les Systèmes de Protection Sociale en Europe du Sud, MIRE, Rencontres et Recherches.
- PIZARRO, Sebastião Nóbrega (1982), Direito da Segurança Social das Comunidades Europeias, Edição da Caixa Central de Segurança Social dos Trabalhadores Migrantes, Lisboa.
- PIZARRO, Sebastião Nóbrega (1991), O direito de segurança social das Comunidades Europeias na encruzilhada do processo de realização do mercado interno, A.P.S.S.
- POLIDANO, Charles (2000), Measuring Public Sector Capacity, in Pergamon World Development vol. 28 n.º 5, pp 805-822.
- PORTUGAL, Sílvia (2002), Os Trajectos da Globalização das Políticas Sociais. Da retórica Global às Práticas Locais no Ano Internacional da Família, (2002), in Risco Social e Incerteza, Pode o Estado Social Recuar Mais?, Edições Afrontamento.
- PRIESTLEY, Mark (2000), Adults Only: Disability, Social Policy and the Life Course, in Journal of Social Policy, 29 (421-4399, Cambridge University Press.
- REDAY-MULVEY, Geneviève (1992), Vers un Allongement de la Vie Professionnelle? Futuribles, Novembre.
- REIS, Luís Pedro (1997), O Exército de Salvação no apoio aos Sem-Abrigo da Cidade de Lisboa, in A Habitação e a Reintegração Social em Portugal org. por Carlos Barros e Gomes Santos, Editora Vulgata.

- RELATÓRIO (Dez. 1995), Instituições de Solidariedade Social, acordos de cooperação com a segurança social, Grupo de Trabalho com representantes da DGAS e IGFSS.
- RELATÓRIO (Dez.1997), Instituições de Solidariedade Social, acordos de cooperação com a segurança social, Grupo de Trabalho com representantes da DGAS e IGFSS.
- Revue Internacional de Sécurité Social n.º 1-2/91, A.I.S.S., Geneve.
- ROBIN, Jacques (Mars 1993), Mutation Technologique, Stagnation de la Pensée, Le Monde Diplomatique.
- ROCHER, Guy (1999), Sociologia Geral a Acção Social, Editorial Presença.
- RODRIGUES, Fernanda (2002), Assistência Social: Uma política reticente em tempo de globalização, in Risco Social e Incerteza, Pode o Estado Social Recuar Mais?, Edições Afrontamento.
- ROSA, Maria João Valente (1999), Reformados e Tempos Livres, Resultados do Inquérito à População Activa e Reformada Sobre Actividades de Lazer, Edições Colibri.
- ROSANVALLON, Pierre (1984), A crise do Estado Providência, Editorial Inquérito.
- ROSENDO, Vasco (1996), O Mutualismo em Portugal. Dois séculos de história e suas origens. Montepio Geral/Multinova.
- SAINT-JURIS, Yves (1980), Traité de Sécurité Sociale, Tome I Le Droit de La Sécurité Sociale, L.G.D.J.

- SANTOS, Boaventura de Sousa (1995), Sociedade-Providência ou Autoritarismo Social, in Revista Crítica de Ciências Sociais n.º 42, Maio.
- SANTOS, Boaventura Sousa ; GONELHA, Maldonado ; COSTA, Alfredo Bruto da (1998), Uma Visão Solidária da Reforma da Segurança Social, União das Mutualidades e Centro de Estudos Sociais da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.
- SANTOS, Boaventura de Sousa; FERREIRA, Sílvia (2002), A Reforma do Estado-Providência entre Globalizações Conflituantes, in Risco Social e Incerteza, Pode o Estado Social Recuar Mais?, Edições Afrontamento.
- SANTOS, Jorge Costa (1993), Bem-estar Social e Decisão Financeira, Livraria Almedina, Coimbra.
- SANTOS, Gomes dos (1997), Incentivos ao Mecenato Social: Objectivos – Modalidades – Eficácia, in As Instituições Não-lucrativas e a Acção Social em Portugal, Editora Vulgata, Lisboa.
- SCHOFER, Evan; FOURCADE-GOURINCHAS, Marion (2001), The Structural Contexts of Civic Engagement: Voluntary Association Membership in Comparative Perspective, in American Sociological Review, vol. 66 (December: 806-828).
- SILVA LEAL, António da (1984 e 1985), Temas de Segurança Social, Federação Portuguesa de Cultura e Desporto da Saúde e Segurança Social, Volumes 1 e 2, Lisboa.
- SILVA LEAL, António da (1985), As políticas sociais no Portugal de hoje, Análise Social n.ºs 87 a 89.
- SILVA LEAL, António da (1966), Organização da Previdência, Instituto de Estudos Sociais, Lisboa.

- SILVA LEAL, António da (1983), Abono de Família, in Enciclopédia Verbo, Polis.
- SILVA LEAL, António (1978), “O direito à Segurança Social” in Estudos sobre a Constituição, 2º vol., Livraria Petrony.
- SILVA LEAL, António (1966/67), Organização da Previdência, Instituto de Estudos Sociais, Lisboa.
- SILVESTRE, Luís (1997), Análise das Assimetrias da Acção Social em Portugal, in As Instituições Não-Lucrativas e a Acção Social em Portugal, Editora Vulgata, Lisboa.
- SPOSATI, Aldaiza; RODRIGUES, Fernanda (1995), Sociedade-Providência: uma estratégia de regulação social consentida, in Revista Crítica de Ciências Sociais n.º 42, Maio.
- STIGLITZ, Joseph E. (1990), On the Economic Role of the State, Basil Blackwell.
- TAYLOR, David (1998), Social Identity and Social Policy: Engagements with Postmodern Theory, in Journal of Social Policy, 27, 3 (329-350), Cambridge University Press.
- TWIGG, Julia (1997), Deconstructing the ‘Social Bath’: Help With Bathing at Home for Older and Disabled People, In Journal of Social Policy, 26, 2 (211-232), Cambridge University Press.
- TEIXEIRA, António (1996), Instituições Particulares de Solidariedade Social, aspectos da evolução do seu regime jurídico (pol.), DGAS.
- VALTICOS, Nicolas (1983), Droit International du Travail, Dalloz.

- VARIZ, Paulo Eurico (1998), Fundamentos Económicos e Sociológicos das Instituições Particulares de Solidariedade Social, A.P.S.S.
- VERCAUTEREN, Richard; LABOREL, Bernard; JAHAN, Franck (1999), Faire Vivre le Projet dès Établissements pour Personnes Âgées, Manuel des pratiques du projet de vie, Editions Érès.
- VIDAL, José Álvaro (1997), Habitação: CEBI-Centro de Recursos para o Desenvolvimento e Promoção Social, in A Habitação e a Reintegração Social em Portugal org. por Carlos Barros e Gomes Santos, Editora Vulgata.
- VILAVERDE, Guilherme (1997), Habitação Social: O Contributo do Sector Cooperativo, in A Habitação e a Reintegração Social em Portugal org. por Carlos Barros e Gomes Santos, Editora Vulgata.