

#3

Proteção social, terceiro
setor e equipamentos
sociais:
Que modelo para Portugal?

Cláudia Joaquim

fevereiro de 2015

cadernos do observatório

Proteção social, terceiro setor e equipamentos sociais: Que modelo para Portugal?

Cláudia Joaquim^(*)

^(*) Para o desenvolvimento do presente trabalho agradeço os contributos da Dra. Vanda Pacheco, Socióloga, Mestre em Políticas Locais e Descentralização – As Novas Áreas do Social.

Portugal é uma República soberana, baseada na dignidade da pessoa humana e na vontade popular e empenhada na construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

(Constituição da República Portuguesa, artigo 1.º)

Introdução

É na senda do princípio da *dignidade*, bem expresso no artigo primeiro da Constituição da República Portuguesa¹, que o Estado reconhece como direitos sociais a segurança social e a solidariedade, assumindo para tal a função de organizar um sistema de segurança social que assegure esses mesmos direitos², ao mesmo tempo que apoia e fiscaliza as instituições que com ele cooperem na prossecução de objetivos de solidariedade.

Mas a extensão dos direitos sociais tende a variar na relação direta com o nível de desenvolvimento económico dos países. Procura-se compreender o impacto que a situação económica e social recente tem produzido nos padrões sociais assegurados pelo Estado, designadamente no domínio da Segurança Social, em particular o desenvolvimento e a evolução da relação de cooperação entre o Estado e as instituições particulares de solidariedade social (IPSS), deixando para debate a discussão daquela que poderá ser a questão fundamental para o futuro: *Que modelo para Portugal?*

O que está hoje em discussão, mais do que um passado longínquo ou recente ou o presente imediato do Estado Social Português, com todas as reconfigurações a que tem sido sujeito em nome de uma (suposta) *contenção sustentada da despesa pública*, é o seu futuro e a sua missão. Por isso, procura-se deixar propostas, visões alternativas aos caminhos que todos os dias nos traçam, mas essencialmente promover e estimular o debate nesta área, sem preconceitos e recusando a ideia de que existem caminhos “inevitáveis” ou “evitáveis” à partida.

Importa, contudo, ter sempre presente que a discussão sobre qual deve ser o papel do terceiro setor³ na proteção social em Portugal não pode, nem deve, estar dissociada da discussão sobre a forma de complementaridade entre a

¹ Com a redação em vigor.

² Artigo 63º, n.º 3. O sistema de segurança social protege os cidadãos na doença, velhice, invalidez, viuvez e orfandade, bem como no desemprego e em todas as outras situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho.

³ De acordo com a literatura, o terceiro setor designa um campo de investigação que estuda determinadas formas de organização de coletividades da sociedade civil, entre as quais as associações, as cooperativas, as mutualidades e as fundações. Campbell (1999: 9) ou Chaves e Monzón (2007: 5).

proteção social no âmbito da Ação Social e a proteção social no âmbito do sistema previdencial e dos subsistemas de solidariedade e de proteção familiar⁴.

Perspetiva histórica: do início do Estado Novo até à atualidade

Com a Revolução Francesa foram surgindo na Europa novos conceitos de beneficência e de assistência pública que se contrapunham à exclusividade das iniciativas privadas, numa tentativa de responsabilizar os Estados. Em Portugal, o primeiro marco da assistência social pública corresponde à constituição da Casa Pia de Lisboa, em 1718.

Contudo, no nosso país os atos de assistência na proteção social com um intuito de prestar caridade e de atuar junto dos mais desfavorecidos, estiveram durante muitos anos quase exclusivamente associados às “instituições particulares de assistência”. Foi neste âmbito que surgiu a génese dos serviços e equipamentos sociais, enquanto meio de proteção e de apoio aos mais carenciados, normalmente associados ao clero, designadamente através das Misericórdias ou de outras entidades de cariz religioso.

Recuando até ao início do Estado Novo, e analisando as alterações à Constituição da República Portuguesa que foram sendo efetuadas neste domínio, verifica-se o papel que o terceiro setor tem assumido ao longo dos anos em Portugal, na prossecução de objetivos de solidariedade social⁵.

Apenas no final da 1ª República foi criada a Direção Geral de Assistência (DGA), através do Decreto 20285, de 7 de setembro de 1931, o qual fixou os princípios gerais a partir dos quais deveria irradiar a ação fiscalizadora e tutelar daquele organismo, sobre os estabelecimentos de assistência pública e privada. Nos termos do seu artigo 11º, a autorização do Estado para a criação de estabelecimentos privados (“organismos de assistência particular”), era efetuada pela DGA, desde que assegurados os meios necessários para a sua manutenção.

Havia assim uma “aceitação” destes estabelecimentos, mas em simultâneo o pressuposto de que os mesmos teriam que prover os recursos necessários para o seu funcionamento. Com efeito, durante o regime do Estado Novo prevalecia a preponderância das instituições privadas na prossecução da assistência na proteção social, estando legalmente consagrado o regime de ação meramente supletiva do Estado, em relação às iniciativas particulares no domínio das

⁴ Bases Gerais do Sistema de Segurança Social, Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro.

⁵ Atualmente, e nos termos do n.º 5 do artigo 63º (Segurança social e solidariedade) da Constituição da República Portuguesa, o “Estado apoia e fiscaliza, nos termos da lei, a atividade e o funcionamento das instituições particulares de solidariedade social e de outras de reconhecido interesse público sem caráter lucrativo, com vista à prossecução de objetivos de solidariedade social consignados, nomeadamente, neste artigo, na alínea b) do n.º 2 do artigo 67º, no artigo 69º; na alínea e) do n.º 1 do artigo 70º e nos artigos 71º e 72º.”

atividades de assistência (cf. Estatuto da Assistência Social – Lei n.º 1998, de 15 de maio de 1944).

Em 1933 entrou em vigor a Constituição da República Portuguesa⁶, a qual estabeleceu no seu artigo 6º que incumbia ao Estado, designadamente: “zelar pela melhoria de condições das classes sociais mais desfavorecidas, obstando a que aquelas desçam abaixo do mínimo de existência humanamente suficiente”. Neste texto constitucional foi ainda consagrado que incumbia ao Estado reconhecer as corporações e promover e auxiliar a sua formação, prevendo que estas visavam, entre outros, objetivos de assistência, beneficência ou caridade, sendo notória a relevância que o Estado atribuía às instituições de solidariedade, “favorecendo-as”⁷. Ao Estado cabia essencialmente um papel de coordenação, orientação, cooperação, inspeção e fiscalização.

Em 1944 foi publicado o Estatuto da Assistência Social⁸, o qual estabeleceu as bases reguladoras dos serviços de assistência social. Este diploma consagrou legalmente as conclusões emitidas por um Grupo de Trabalho que havia sido criado em 1937.

Nas conclusões daquele estudo foi identificada, entre outras, a necessidade de reorganização das instituições de assistência, com os seguintes princípios: valorizar a assistência privada; salvaguardar que o Estado deveria assumir um papel supletivo de coordenação e suprimento, orientação, cooperação, e de modo especial, as de inspeção e de fiscalização; converter, sempre que possível, os estabelecimentos de assistência oficiais ou oficializados, em particulares; definir regras para atribuição de subsídios às instituições privadas, fossem subsídios de cooperação ou subsídios de reforço eventual.

Durante aquele período do Estado Novo, estava consagrado que a comparticipação por parte do Estado em despesas de construção, remodelação e apetrechamento dos estabelecimentos a cargo das instituições particulares e na manutenção dos serviços (subsídios de cooperação e subsídios de reforço eventual), poderia ser efetuada, mas apenas na justa medida em que aqueles encargos não pudessem ser suportados através de recursos próprios das instituições.

A Revisão da Constituição da República Portuguesa de 1951⁹ alterou a redação do artigo 6º estabelecendo que ao Estado incumbia “zelar pela melhoria das condições das classes sociais mais desfavorecidas, procurando assegurar-

⁶ Texto publicado no Diário do Governo, de 22 de fevereiro de 1933. A Constituição da República Portuguesa de 1933 manteve, sem prejuízo das revisões a que foi sujeita, a sua vigência até 1974.

⁷ Artigos 14º e 15º da Constituição da República Portuguesa de 1933. O artigo 41º tornava claro o papel que o Estado atribuía às instituições de assistência, uma vez que de acordo com o mesmo “o Estado favorece as instituições de solidariedade, previdência, cooperação e mutualidade.”

⁸ Lei n.º 1998, de 15 de maio de 1944.

⁹ Através da Lei n.º 2048, de 11 de junho. Salienta-se que as Revisões da Constituição da República Portuguesa de 1936, de 1937, de 1938 e de 1945 não introduziram alterações relevantes para o assunto em análise.

lhes um nível de vida compatível com a dignidade humana”, denotando uma alteração face à anterior redação, ao introduzir o conceito de “dignidade humana”, enquanto que anteriormente estava subjacente um conceito de “mínimo de existência humanamente suficiente”.

Na década de 60 foi publicada a primeira Lei de Bases da Política de Saúde e Assistência¹⁰, a qual mantinha a premissa de que o Estado devia ter uma ação supletiva no âmbito da política de saúde e assistência. De acordo com a Base III, competia ao Estado: “estabelecer planos gerais para as atividades de saúde e assistência”; “orientar, coordenar e fiscalizar estas atividades”; “organizar e manter os serviços que, pelo superior interesse nacional de que se revistam ou pela sua complexidade, não possam ser entregues à iniciativa privada”; “fomentar a criação de instituições particulares que se integrem nos princípios legais e ofereçam as condições morais, financeiras e técnicas mínimas para a prossecução dos seus fins”; “exercer ação meramente supletiva em relação às iniciativas e instituição particular, que deverá fornecer sempre que estejam nas condições referidas na alínea antecedente”.

Eram então consideradas “instituições particulares de assistência” as instituições cuja administração pertencesse a entidades privadas e cujas atividades fossem mantidas mediante a contribuição de fundos e receitas próprias, sem prejuízo de “receberem subsídios do Estado ou de outras entidades públicas para manutenção ou melhoria das suas atividades” (Base V).

Com a Revisão da Constituição da República Portuguesa de 1971¹¹ foram novamente introduzidas alterações ao artigo 6º, estabelecendo desta feita que ao Estado incumbia “promover o bem-estar social, procurando assegurar a todos os cidadãos um nível de vida de acordo com a dignidade humana”. Salienta-se nesta redação a referência a “bem-estar” enquanto desígnio constitucional.

Em suma, verifica-se que até 1974 a intervenção social em Portugal restringia-se ao mero assistencialismo corporativista de base caritativa, em que predominavam os critérios ético-religiosos ou sociopolíticos na organização e concessão dos recursos disponíveis por parte das organizações privadas que tradicionalmente os geriam. O Estado, por sua vez, demitia-se de qualquer compromisso sustentado em termos de proteção social da população, ancorado num princípio de subsidiariedade, fortalecendo, por outro lado, as iniciativas particulares como as Misericórdias e as Mutualidades.

Foi a partir de 1974 que o conceito de Estado Social, tal como o conhecemos hoje, começou a surgir em Portugal. Apenas com a Constituição da

¹⁰ Lei n.º 2120, de 19 de julho de 1963.

¹¹ Através da Lei n.º 3/71, de 16 de agosto. Salienta-se que a Revisão Constitucional de 1959 (Lei n.º 2100, de 29 de agosto de 1959) não introduziu alterações relevantes para o assunto em análise.

República Portuguesa de 1976¹² foi reforçado o intervencionismo do Estado, numa perspetiva de solidariedade social, através da consagração das “instituições privadas de solidariedade social”, associando estas instituições ao sistema de segurança social¹³, abandonando-se assim o princípio do papel supletivo do Estado no domínio da assistência social.

Mas a par desta evolução em matéria de assistência social, assistiu-se durante o Estado Novo, principalmente com origem na aprovação da Constituição da República Portuguesa de 1933 e da Lei de Bases de Organização da Previdência¹⁴, ao lançamento das bases da previdência social, cuja estrutura ficou então consagrada em três setores distintos: o setor público, constituído pelas Instituições de Previdência dos Servidores do Estado e dos Corpos Administrativos¹⁵; o setor corporativo¹⁶ e o setor privado¹⁷. O período do Estado Novo foi o período de consolidação e alargamento da previdência, em extensão e em termos de cobertura pessoal e material¹⁸. Em 1962 foi realizada a Reforma da Previdência Social¹⁹, com a introdução de alterações na organização institucional da previdência, com a extensão do sistema e o alargamento do campo de aplicação material e pessoal, contribuindo para o desenvolvimento de um Regime Geral de Segurança Social, sendo que os efeitos daquela Reforma perduraram por um longo período, até à aprovação da Lei de Bases da Segurança Social de 1984 (Pereirinha e Carolo, 2006).

Foi neste contexto, e tendo como ambição construir um Estado de Bem Estar Social de tipo Keynesiano, à semelhança de alguns modelos de países europeus, que Portugal implementou um conjunto de políticas económicas e sociais determinantes para a alteração do quadro das condições de vida da sua população, uma vez que se destinariam a combater a pobreza e as desigualdades sociais e visariam não só a população carenciada mas também os trabalhadores em geral. A título de exemplo, o Estado fixou o salário mínimo nacional tendo criado, no âmbito das prestações imediatas, os subsídios de desemprego, de doença, de maternidade e as prestações familiares, o abono de família, o subsídio de nascimento, o subsídio de assistência a filhos menores, o subsídio de educação especial, etc. Por sua vez, no domínio não contributivo, foi implementada a pensão social, destinada a todos os indivíduos maiores de 65 anos ou em

¹² Decreto da Presidência da República de aprovação da Constituição da República Portuguesa, de 10 de abril de 1976.

¹³ De acordo com o n.º 3 do artigo 63º (Segurança social), “a organização do sistema de segurança social não prejudicará a existência de instituições privadas de solidariedade social não lucrativas, que serão permitidas, regulamentadas por lei e sujeitas a fiscalização do Estado”.

¹⁴ Lei n.º 1884 de 16 de março de 1935.

¹⁵ Caixa Geral de Aposentações e Montepio dos Servidores do Estado.

¹⁶ Caixas Sindicais de Previdência, caixas de previdência das Casas do Povo, e Casa dos Pescadores.

¹⁷ Caixas de Reforma ou de Previdência e as Associações de Socorros Mútuos.

¹⁸ Até início dos anos 60 registou-se um alargamento da cobertura material da previdência, do qual se destaca o alargamento dos direitos à saúde (criação dos serviços médico-sociais) e a criação do abono de família.

¹⁹ Lei n.º 2115, de 18 de junho de 1962.

situação de invalidez, não cobertos pelos esquemas de seguro obrigatório, além de outras prestações como a pensão de viuvez, a pensão de orfandade, o suplemento de pensão a grandes inválidos.

Relativamente à Ação Social, mais especificamente no que diz respeito à “relação” entre o Estado e as instituições privadas de solidariedade, surgiram nos anos seguintes um conjunto de diplomas nesta área. Em 1979 foi instituído o Estatuto das Instituições Privadas de Solidariedade Social (IPSS)²⁰, nos termos do qual estas caracterizavam-se por serem instituições sem fins lucrativos, criadas por iniciativa particular, com o objetivo de facultar serviços ou prestações de segurança social, dando expressão organizada ao dever de solidariedade entre os indivíduos. A forma de cooperação entre o Estado e as IPSS foi regulamentada²¹ no ano seguinte à publicação do Estatuto, tendo tornado os acordos de cooperação um instrumento obrigatório para a atribuição de subsídios às instituições acentuando-se, deste modo, a natureza contratual das relações de cooperação entre as IPSS e o Estado. Nesse mesmo ano foi previsto o regime de apoio financeiro a conceder às IPSS para despesas de capital/ investimento²².

À luz de uma das principais teorias de políticas públicas, o neo-institucionalismo, prevalecem os conceitos da escolha condicionada pelas normas e pelas regras institucionais e da racionalidade limitada (Ostrom, 1986). Isto porque as instituições do Estado não conferem neutralidade, uma vez que os seus aspetos formais e legais condicionam os comportamentos individuais, por via de incentivos e de sanções. Assim, as instituições são a variável chave de estruturação entre o debate de políticas e os resultados de políticas (*policy outcomes*), na medida em que estas afetam o comportamento dos atores sociais (Parrish, 2003).

De acordo com esta teoria as políticas públicas são o resultado da atividade de instituições (dependentes de Governos, de ideologias partidárias, de legislaturas). Nesta medida, as instituições não são construções naturais, mas sim construções políticas, influenciadas e condicionadas por constrangimentos formais (como legislação, procedimentos ou práticas) ou informais (como a cultura da instituição, símbolos, códigos de conduta). Face a estes constrangimentos, as instituições tendem a explicar a estabilidade ou a ausência de mudança.

De entre as três correntes de pensamento do neo-institucionalismo – o institucionalismo histórico, o institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo sociológico –, consideramos mais adequado incidir a análise na corrente do institucionalismo histórico, cujo enfoque é colocado no modo como o

²⁰ Decreto-lei n.º 519-G2/79, de 29 de dezembro.

²¹ Despachos Normativos n.º 387/80 e n.º 388/80, de 31 de dezembro.

²² Despacho n.º 388/80, de 31 de dezembro regulamentado através da Portaria n.º 7/81, de 5 de janeiro.

Estado estrutura a sua ação, e na forma como as instituições que o compõem e o legado das políticas estruturam os *outcomes*. A ação política não se confina ao comportamento individual ou à ação de grupos ou classes sociais, mas ao modo como o Estado estabelece as suas escolhas, através de estruturas como, sindicatos, associações empresariais, associações representativas de interesses privados organizados, parceiros sociais, instituições da administração pública, poder judicial e até o eleitorado.

O institucionalismo histórico tem uma forte influência da *policy feedback*, isto é, da forma como políticas anteriores podem condicionar em momento posterior as decisões dos atores relevantes. De acordo com o institucionalismo histórico as políticas têm uma lógica longa e sequencial, pelo que analisa as escolhas iniciais e o papel das instituições nessas escolhas de modo a determinar até que ponto a evolução das instituições e das políticas foi influenciada e condicionada pelas escolhas iniciais ou pelos momentos cruciais posteriores.

Este contexto sugere a possível aplicação do institucionalismo histórico às orientações de política que, ao longo dos anos, visaram o terceiro setor e o seu impacto no papel das instituições que o compõem em Portugal. Com efeito, não parece possível dissociar a evolução do terceiro setor pós 1974, daquela que foi a evolução deste setor nas décadas anteriores.

Considerando que até 1974 coube à iniciativa privada fazer face às necessidades de assistência social, tendo o Estado adotado sempre um papel supletivo, pode admitir-se que o Estado não teria só por si capacidade, através das estruturas governamentais existentes, para assumir diretamente, a partir daquela data, o desenvolvimento da rede de serviços e equipamentos sociais. Ou seja, a capacidade (ou incapacidade) das próprias instituições públicas à data pode ter condicionado a hipótese de uma decisão alternativa, além do facto das decisões, tomadas ao longo de décadas, no sentido do Estado não assumir responsabilidades diretas nesta matéria, que pode igualmente ter condicionado a decisão posterior de “delegar” nestas instituições o desenvolvimento da rede de serviços e equipamentos sociais, apesar do Estado ter assumido constitucionalmente responsabilidades nessa matéria (influência da *policy feedback*).

Com a revisão da Constituição da República Portuguesa de 1982 foi novamente alterada a redação do n.º 3 do artigo 63º, passando a ser definidos de forma expressa “quais” os objetivos de segurança social passíveis de prossecução por parte daquelas instituições. Em 1983 foi publicado o novo Estatuto das IPSS²³, o qual se encontra ainda em vigor, traduzindo-se a alteração mais relevante no alargamento dos objetivos daquelas instituições, uma vez que com o Estatuto de 1979 tinham ficado formalmente excluídas muitas instituições

²³ Decreto-lei n.º 119/83, de 25 de fevereiro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-lei n.º 172-A/2014, de 14 de novembro – Estatuto das IPSS.

criadas com o propósito de solidariedade social, embora não dizendo respeito à área da segurança social. As funções de tutela do Estado foram simplificadas e delimitadas, e conforme o preâmbulo do Estatuto, “desenvolveu-se, por este modo, o processo de autonomização das instituições e de distanciamento do velho regime de tutela administrativa das antigas instituições particulares de assistência”.

Recentemente, através do Decreto-lei n.º 172-A/2014, de 14 de novembro, o Estatuto foi alterado e republicado, sendo objeto de análise num ponto posterior do presente documento.

Com o Estatuto de 1983 foram alargados os objetivos das IPSS, passando a caracterizar-se por serem instituições sem fins lucrativos, constituídas por iniciativa particular, com o objetivo de dar expressão organizada ao dever de solidariedade entre os indivíduos, que não sejam administradas pelo Estado ou por um corpo autárquico e que se proponham a concessão de bens e a prestação de serviços para prossecução dos seguintes objetivos: segurança social e ação social, promoção e proteção na saúde, educação e formação profissional e resolução de problemas habitacionais.

Estas instituições podiam revestir uma das seguintes formas: associações de solidariedade social, associações de voluntários de ação social, fundações de solidariedade social ou irmandades da misericórdia.

Com a recente alteração ao Estatuto, são consideradas IPSS: associações de solidariedade social, associações mutualistas ou de socorros mútuos, fundações de solidariedade social ou irmandades da misericórdia. Nos termos da Concordata celebrada entre a Santa Sé e a República Portuguesa em 18 de maio de 2004, as IPSS podem ainda assumir a forma de Institutos de Organizações ou Instituições da Igreja Católica, designadamente Centros Sociais Paroquiais e Caritas Diocesanas e Paroquiais.²⁴

A Lei de Bases da Segurança Social de 1984²⁵ previu que as instituições de segurança social exerciam “a ação social diretamente de acordo com os respetivos programas e celebram acordos para utilização, recíproca ou não, de serviços e equipamentos com outros organismos ou entidades públicas ou particulares não lucrativas que prossigam objetivos de ação social”. Neste período, as normas reguladoras dos acordos de cooperação foram alteradas pelos Despachos Normativos n.º 118/84, de 8 de junho, e n.º 12/88, de 12 de março, e posteriormente pelo Despacho Normativo n.º 75/92, de 20 de maio, ainda em vigor na presente data. Estas normas regulam os acordos de cooperação, que visam definir os termos da comparticipação do Estado às instituições para as despesas correntes de funcionamento dos serviços e equipamentos sociais, bem como os acordos de gestão, os quais confiam às

²⁴ Neste *Caderno*, as referências a IPSS incluem, no contexto deste Estatuto, as associações, fundações, misericórdias, etc.

²⁵ Artigo 36º da Lei n.º 28/84, de 14 de agosto.

instituições a gestão das instalações, serviços, ou estabelecimentos pertencentes ao Estado.

A revisão constitucional de 1989 envolveu uma nova alteração ao n.º 3 do artigo 63º, afastando a perspectiva de “permissão” associada às IPSS, passando a afirmar-se como “o direito de constituição de instituições particulares de solidariedade social não lucrativas com vista à prossecução dos objetivos de segurança social (...)”. Manteve-se o relacionamento das IPSS com o sistema de segurança social, bem como a sua regulamentação por lei e a sua sujeição à fiscalização do Estado. A consagração do “direito à constituição” por parte das IPSS, em substituição de “permissão”, é bastante relevante e consistiu num novo momento de reforço do papel destas instituições na prossecução de objetivos de segurança social, estabelecendo as bases necessárias para a assinatura do Pacto de Cooperação para a Solidariedade Social.

Com efeito, em dezembro de 1996 foi assinado o Pacto de Cooperação para a Solidariedade Social como “instrumento que visa criar condições para o desenvolvimento da estratégia de cooperação entre as instituições do setor social, que prosseguem fins de solidariedade social (...) a Administração Central e as Administrações Regional e Local”. Entre outros, foram previstos apoios financeiros do Estado para “comparticipar nas despesas (...) com as obras de construção ou remodelação de instalações sociais (...)”, bem como para “comparticipar o custo das respostas sociais prestadas aos utentes, no âmbito dos acordos de cooperação”.

Os subscritores do Pacto comprometeram-se a cooperar entre si com vista a alcançar determinados objetivos, designadamente: o “desenvolvimento de uma rede de apoio social integrado, contribuindo para a cobertura equitativa do país e serviços e equipamentos sociais” e a “otimização dos recursos disponíveis, de modo a possibilitar melhores prestações sociais, assente na relação custo/benefício/ qualidade dos serviços”. Comprometeram-se igualmente a formalizar o “modelo de relacionamento” entre o Estado e as IPSS, nomeadamente através da celebração dos acordos de cooperação anuais.

Mas os finais da década de 90 foram também de grandes mudanças no sistema de segurança social. Em 1997 foi publicado um diploma²⁶ que redefiniu toda a política social de compensação dos encargos familiares reforçando, sem escamotear o direito universal às correspondentes prestações, a dinâmica redistributiva de rendimentos indo ao encontro das necessidades dos agregados familiares economicamente mais débeis. Do novo regime salienta-se a racionalização do número de prestações com a criação do subsídio familiar a

²⁶ Na sequência da criação da Comissão do Livro Branco, em 1996, com o objetivo de avaliar a viabilidade do sistema de segurança social.

crianças e jovens, bem como a diferenciação positiva do montante em função de escalões de rendimentos familiares indexados ao salário mínimo nacional. No período que medeia entre 1998 e 2000, foram aprovadas importantes medidas no âmbito do regime de proteção na maternidade, paternidade e adoção, promovendo a conciliação da vida familiar com a atividade profissional.

No ano de 2000, foram aprovadas as bases gerais do sistema de Solidariedade e de Segurança Social²⁷, tendo sido introduzidas alterações significativas no sistema de segurança social através da definição clara de uma matriz que destaca a melhoria dos níveis de provisão social, reforçando a proteção dos mais necessitados através do princípio da diferenciação positiva, e estabelecendo como objetivo igualmente crucial a garantia de sustentabilidade financeira do sistema público de segurança social, a par de uma gestão eficaz e eficiente. Ao nível da relação entre o Estado e as IPSS, foi estabelecido que o “Estado apoia e valoriza as instituições particulares de solidariedade social e outras de reconhecido interesse público, sem carácter lucrativo, que prossigam objetivos de solidariedade social”, exercendo ainda poderes de “tutela sobre as instituições particulares de solidariedade social e outras de reconhecido interesse público, sem carácter lucrativo, que prossigam objetivos de solidariedade social, por forma a garantir o efetivo cumprimento dos seus objetivos no respeito pela lei, bem como a defesa dos interesses dos beneficiários da sua ação”, sendo que esses poderes de tutela seriam “os de fiscalização e de inspeção”.

A entrada em vigor das bases gerais do sistema de Solidariedade e de Segurança Social em 2000²⁸ ocorreu três anos e meio após a assinatura do Pacto de Cooperação para a Solidariedade Social (1996), no qual estava prevista uma “(...) revisão global da legislação aplicável às IPSS”. Contudo, essa revisão legislativa não se concretizou até à atualidade o que, com base na linha de pensamento do institucionalismo histórico, pode ser justificado pelo facto de o Estado ter sido confrontado com interesses sociais, preconizados pelas próprias IPSS e seus representantes, muitas vezes “alegadamente em nome” dos cidadãos (“eleitorado”), o que inviabilizou a obtenção de consensos e acordos que se traduzissem na referida revisão legislativa. Com efeito, esta teoria sustenta que, por diversas vezes, a decisão política é condicionada por decisões anteriores. No caso particular do terceiro setor poder-se-á especular se a decisão dos agentes políticos em manter, e até promover, o desenvolvimento da rede de serviços e equipamentos sociais na esfera das IPSS terá sido, e é ainda nos dias de hoje, condicionada pelo facto do terceiro setor ter assumido um peso e uma influência significativos, dificultando cada vez mais uma hipótese de inversão ou de adoção de políticas públicas que privilegiem outros parceiros nesta área, ou mesmo a assunção destas áreas diretamente pelo Estado.

²⁷ Lei n.º 17/2000, de 8 de agosto.

²⁸ *idem*.

Passados apenas dois anos entrou em vigor a nova Lei de Bases do Sistema de Solidariedade e de Segurança Social²⁹, estabelecendo no seu artigo 5º que, a par das instituições públicas, designadamente autarquias, o sistema de Ação Social poderia ser igualmente desenvolvido por instituições particulares sem fins lucrativos. Relativamente à prossecução da Ação Social, os artigos 86º e 87º estabeleciam que o apoio podia “ser desenvolvido através de subvenções, programas de cooperação e protocolos com as instituições particulares de solidariedade social ou por financiamento direto às famílias beneficiárias”, sendo que o “Estado apoia e valoriza as instituições particulares de solidariedade social, designadamente através de acordos ou protocolos de cooperação institucional, prestativa, financeira e técnica celebrados para o efeito sem prejuízo da respetiva natureza, autonomia e identidade (...)”.

Data de 2005 a última Revisão Constitucional³⁰, estando atualmente em vigor a seguinte redação ao n.º 5 do artigo 63º (Segurança social e solidariedade): “o Estado apoia e fiscaliza, nos termos da lei, a atividade e o funcionamento das instituições particulares de solidariedade social e de outras de reconhecido interesse público sem caráter lucrativo, com vista à prossecução de objetivos de solidariedade social consignados, nomeadamente, neste artigo, na alínea b) do n.º 2 do artigo 67º, no artigo 69º; na alínea e) do n.º 1 do artigo 70º e nos artigos 71º e 72º”.

De entre os objetivos de solidariedade social a que se refere o n.º 3 do artigo 63º da Constituição da República Portuguesa em vigor, os mais diretamente relacionados com o desenvolvimento de respostas sociais são os seguintes:

- No âmbito da proteção da família, incumbe ao Estado promover a criação e garantir o acesso a uma rede nacional de creches e de outros serviços e equipamentos sociais de apoio à família, bem como uma política de terceira idade (alínea b) do n.º 2 do artigo 67º);
- A proteção das crianças, por parte do Estado e da sociedade, com vista ao seu desenvolvimento integral (...), devendo o Estado assegurar especial proteção às crianças órfãs, abandonadas ou por qualquer forma privadas de um ambiente familiar normal (artigo 69º);
- A proteção especial aos jovens para efetivação dos seus direitos económicos, sociais e culturais, nomeadamente no aproveitamento dos tempos livres (alínea e) do n.º 1 do artigo 70º);

²⁹ Lei n.º 32/2002, de 20 de dezembro.

³⁰ Através da Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de agosto. Salienta-se que as Revisões Constitucionais de 1992 (Lei Constitucional n.º 1/92, de 25 de novembro), de 1997 (Lei Constitucional n.º 1/97, de 20 de setembro), de 2001 (Lei Constitucional n.º 1/2001, de 12 de dezembro) e de 2004 (Lei Constitucional n.º 1/2004, 24 de julho) não introduziram alterações relevantes para o assunto em análise.

- A realização por parte do Estado de uma política nacional de prevenção e de tratamento, reabilitação e integração dos cidadãos portadores de deficiência e de apoio às suas famílias (artigo 71º).

Em 2007 foram aprovadas as bases gerais do sistema de Segurança Social³¹, estabelecendo no seu artigo 31º (Desenvolvimento da Ação Social) que a “ação social é desenvolvida pelo Estado, pelas autarquias e por instituições privadas sem fins lucrativos, de acordo com as prioridades e os programas definidos pelo Estado (...)”, obedecendo a concretização da Ação Social a princípios e linhas de orientação, designadamente: “intervenção prioritária das entidades mais próximas dos cidadãos” e “utilização eficiente dos serviços e equipamentos sociais, com eliminação de sobreposições, lacunas de atuação e assimetrias na disposição geográfica dos recursos envolvidos”. Nos termos do mesmo artigo, a “criação e o acesso aos serviços e equipamentos sociais são promovidos, incentivados e apoiados pelo Estado” envolvendo, sempre que possível, “a participação e a colaboração dos diferentes organismos da administração central, das autarquias locais, de instituições públicas e das instituições particulares de solidariedade social e outras instituições privadas de reconhecido interesse público”.

Em suma, e tendo sido evidenciados os principais momentos no desenvolvimento das instituições do terceiro setor em Portugal na prossecução de objetivos de solidariedade social a partir de 1931, é possível identificar dois períodos distintos, que se caracterizam por paradigmas igualmente distintos, os quais correspondem em grande medida aos dois períodos de vigência da Constituição da República Portuguesa de 1933 e da Constituição da República Portuguesa de 1976.

Conforme descrito, durante o Estado Novo o papel do Estado em matéria de prestação de assistência social foi essencialmente supletivo, cabendo-lhe sobretudo um papel de coordenação, orientação, cooperação, inspeção e fiscalização, tendo sido redesenhada a sua intervenção e a da sociedade civil na provisão social na sequência do 25 de Abril de 1974, à luz de uma nova conceção de cidadania social que enfatiza a necessidade de uma melhor redistribuição da riqueza a par da garantia de mínimos sociais de proteção social, para os quais contribuem a Ação Social e a solidariedade social. Foram ainda lançadas, neste contexto, as bases do serviço nacional de saúde e do sistema integrado de segurança social³² que culminaram com a publicação da Lei Orgânica da Segurança Social, conforme referido anteriormente³³.

³¹ Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro, atualmente em vigor.

³² Em substituição dos sistemas de Assistência e da Previdência.

³³ Lei n.º 28/84 de 14 de agosto de 1984.

Qual a evolução do terceiro setor em Portugal nas últimas décadas?

Do enquadramento histórico efetuado no ponto anterior é possível inferir que as instituições privadas sem fins lucrativos assumiram ao longo dos anos um papel preponderante na satisfação das necessidades de proteção social, em particular na disponibilização de respostas sociais. Até 1974, porque o Estado assumiu exclusivamente um papel supletivo, e a partir de então, porque o Estado apostou naquelas instituições, e na capacidade instalada, para promover as suas políticas de solidariedade social.

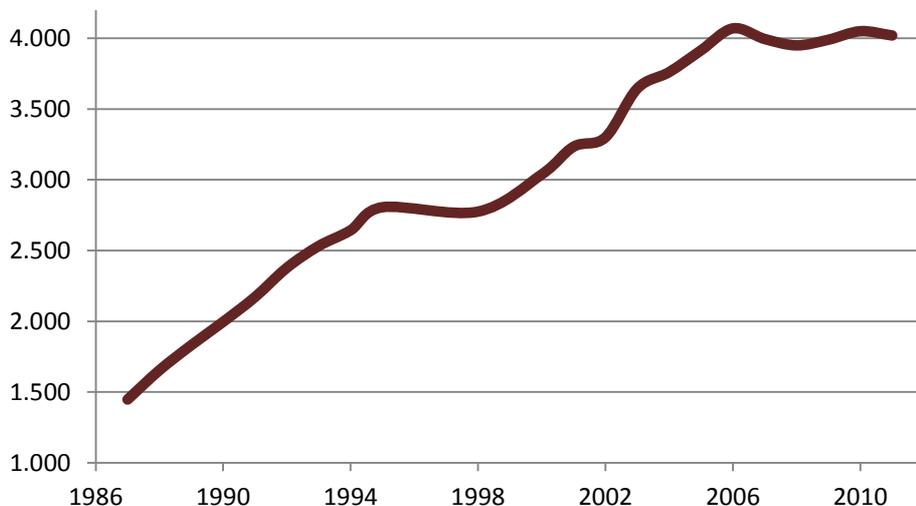
No presente ponto pretende-se apresentar alguns dados físicos e financeiros que demonstram que se registou um crescimento significativo do terceiro setor em Portugal, precisamente a partir da década de 80, na sequência em grande medida da alteração de paradigma firmado com a Constituição da República Portuguesa de 1976. Neste contexto, apresenta-se de seguida, de uma forma muito sucinta, a evolução das instituições particulares de solidariedade social nas últimas décadas, bem como a evolução da despesa pública com o funcionamento dos serviços e equipamentos sociais³⁴, tornando assim evidentes os impactos decorrentes do aumento das respostas sociais³⁵ em termos de despesa pública. Com efeito, as medidas de política pública adotadas nesta área implicaram até agora, e implicarão no futuro, despesa permanente associada ao funcionamento das respostas sociais.

À evolução significativa do número de IPSS registadas a partir de 1986, não será seguramente alheia a entrada em vigor, em 1981, da Portaria n.º 7/81, de 5 de janeiro, a qual definiu o regime de apoio financeiro a conceder às IPSS para despesas de capital/ investimento, com recurso ao PIDDAC. A partir de então os Investimentos do Plano (PIDDAC) passaram a contemplar verbas anuais para o investimento em serviços e equipamentos sociais. Neste contexto, registouse o crescimento exponencial do peso do terceiro setor em Portugal, nas últimas décadas, conforme gráfico seguinte.

³⁴ É considerado equipamento social, toda a estrutura física onde se desenvolvem as diferentes respostas sociais ou estão instalados os serviços de enquadramento a determinadas respostas que se desenvolvem diretamente junto dos utentes (Portal da Carta Social).

³⁵ Um equipamento social pode desenvolver uma ou mais respostas sociais, destinadas a Crianças e Jovens, Pessoas Idosas, Pessoas com Deficiência, Pessoas em Situação de Dependência, Pessoas com Doenças do Foro Mental ou Família e Comunidade em geral.

Gráfico 1
Evolução do número de instituições particulares sem fins lucrativos



Fontes:

Entre 1987 e 1995: “As Instituições Particulares de Solidariedade Social – Aspetos da evolução do seu regime jurídico, (Dezembro de 1996); Núcleo de Documentação Técnica e Divulgação; Direção-geral de Ação Social.

Entre 1998 e 2011: Relatórios da Carta Social – Rede de Serviços e Equipamentos” (2000 a 2011); Gabinete de Estratégia e Planeamento, Ministério da Solidariedade e Segurança Social. Inclui IPSS ou equiparadas, assim como entidades públicas. In Portal da Carta Social em www.cartasocial.pt.

A forte tendência de aumento do número de serviços e equipamentos sociais em funcionamento no território continental no período em análise, é justificada pelos diversos programas de investimento em serviços e equipamentos sociais que surgiram durante este período, quer através de financiamento exclusivamente nacional, como o PIDDAC e mais recentemente o PARES, quer através de cofinanciamento comunitário, com os Programas Integrar (QCA II), POEFDS e PORLVT (QCA III) ou mais recentemente o POPH (QREN).

De entre os programas de investimento em serviços e equipamentos sociais enumerados, destaca-se no presente documento o PARES (Programa de Alargamento da Rede de Serviços e Equipamentos Sociais), o qual financiou a criação de respostas sociais destinadas a crianças, a população idosa e a pessoas com deficiência. Neste programa foi atribuída prioridade à resposta social “creche”, face ao distanciamento de Portugal à meta de 33% de cobertura a atingir em 2010, estabelecida na Cimeira de Barcelona, uma vez que esta se situava nos 23,5% em 2006³⁶. Contudo, o distanciamento da taxa de cobertura face à meta não correspondia ao único problema identificado, uma vez que a distribuição das taxas de cobertura ao nível concelhio era bastante assimétrica (conforme mapa seguinte).

³⁶ Com base nos dados da Carta Social 2004.

Por esse motivo o PARES³⁷ foi desenvolvido com um objetivo adicional de planeamento territorial, e não apenas com a preocupação de aumento da taxa de cobertura em “creche” ou de aumento da capacidade instalada noutras respostas sociais.

Este programa de investimento em serviços e equipamentos sociais assentou em dois grandes pilares:

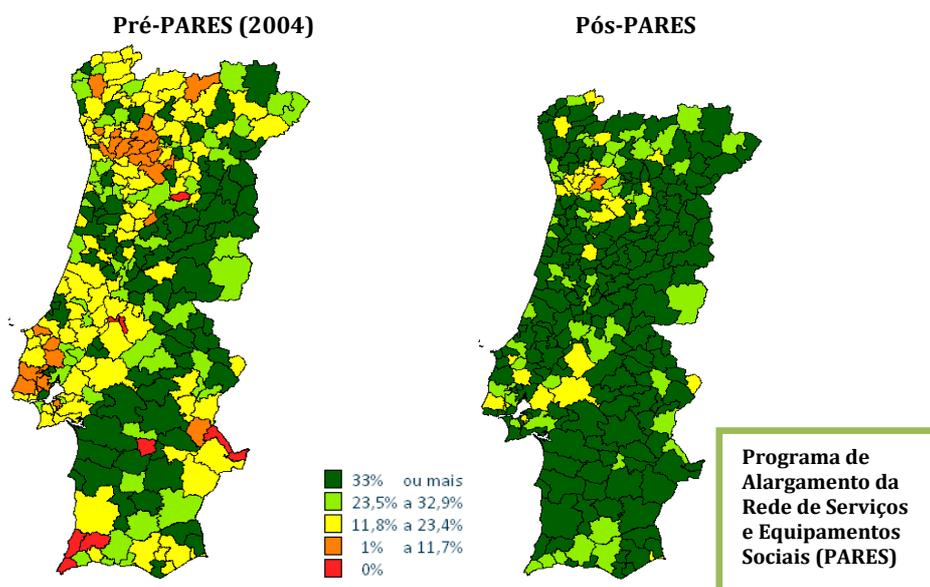
- Planeamento Territorial: de modo a que os serviços e equipamentos sociais a compartilhar se situassem nos concelhos com menores taxas de cobertura, de forma a corrigir as assimetrias ao nível das taxas de cobertura.
- Estímulo ao Investimento Privado: ao valorizar os projetos que se candidatassem a menores montantes de Investimento Público. O objetivo seria que os recursos financeiros disponíveis (cuja fonte de financiamento correspondia às receitas dos jogos sociais consignadas ao Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social) fossem alavancados com investimento privado (proveniente das IPSS, ou das autarquias e do setor privado em parceria com as IPSS).

No âmbito do PARES a seleção das candidaturas é efetuada através da aplicação de um Modelo Multicritério, a partir do qual as candidaturas são hierarquizadas, sendo selecionadas as que obtêm melhor pontuação (isto é, aquelas que garantiam um “aumento de capacidade em territórios com baixa taxa de cobertura, com forte discriminação positiva dos projetos que sejam financiados com maior nível de recursos próprios das instituições”), até que seja esgotada a dotação orçamental disponível definida nos avisos de abertura de candidaturas.

Os mapas seguintes refletem as taxas de cobertura na resposta social “creche”, antes do PARES e no Pós-PARES, tendo sido superada a meta de cobertura de 33% em creches, para além de alcançado o objetivo de diminuição das assimetrias territoriais.

³⁷ Portaria n.º 426/2006, de 2 de maio.

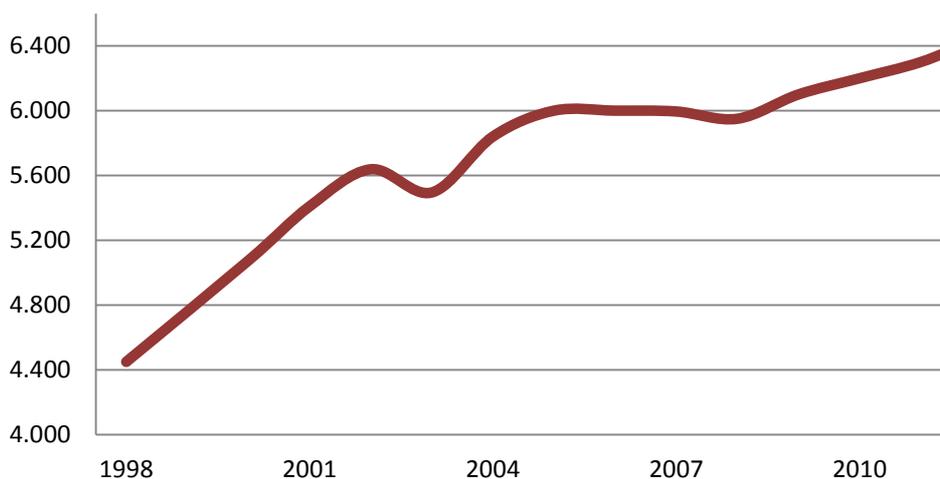
Figura 1
Resposta Social Creche



Fonte: Carta Social.

Em termos comparativos, a tendência de evolução do número de serviços e equipamentos sociais³⁸ em funcionamento no território continental entre 1998 e 2011 (gráfico 2) é semelhante à tendência verificada ao nível da evolução do número de IPSS.

Gráfico 2
Evolução do número de equipamentos sociais – Rede Solidária e Rede Pública

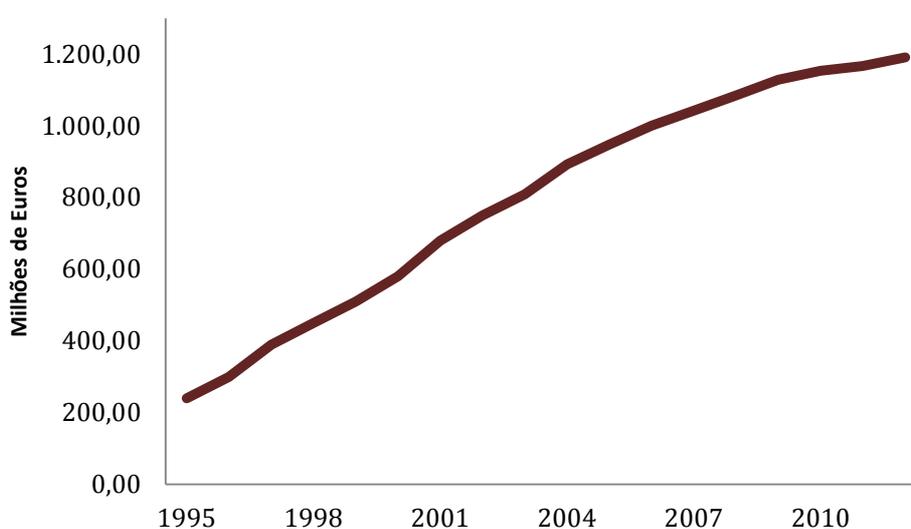


Fonte:
Entre 1998 e 2011: Relatórios da Carta Social – Rede de Serviços e Equipamentos (2000 a 2011); Gabinete de Estratégia e Planeamento, Ministério da Solidariedade e Segurança Social. Inclui IPSS ou equiparadas, assim como entidades públicas. In Portal da Carta Social em www.cartasocial.pt.

³⁸ Cada IPSS pode deter mais do que um equipamento social.

Face ao crescimento substancial nas últimas décadas do número de IPSS e de serviços e equipamentos sociais em Portugal destinados às crianças, aos idosos, às pessoas com deficiência ou à comunidade, importa analisar o impacto desse aumento da rede solidária de serviços e equipamentos sociais na despesa pública anual com acordos de cooperação celebrados entre o Estado e aquelas instituições para cofinanciamento³⁹ do funcionamento das respostas sociais.

Gráfico 3
Despesa com Acordos de Cooperação – 1995/2012, Continente



Fonte: Contas Anuais da Segurança Social (IGFSS/MSESS); Gabinete de Estratégia e Planeamento/ Ministério da Solidariedade e Segurança Social: 2010.

À semelhança da evolução do número de IPSS ou de serviços e equipamentos sociais, também a despesa pública anual na cooperação com o setor solidário tem crescido exponencialmente. Conforme os dados na tabela 1, a despesa com acordos de cooperação no ano de 2012 ultrapassou, pela primeira vez, os 1.200 milhões de euros, não se registando nesta rubrica uma redução da despesa, mesmo no atual contexto de adoção de medidas de austeridade para redução da despesa pública.

A despesa pública com os acordos de cooperação caracteriza-se por corresponder a um “compromisso plurianual” com carácter (tendencialmente) permanente, mantendo-se em vigor os acordos de cooperação celebrados ou as

³⁹ O modelo de cooperação entre o Estado e as IPSS será abordado no ponto seguinte, contudo, importa salientar desde já que o cofinanciamento das respostas sociais por parte do Estado pressupõe que as instituições efetuem uma diferenciação positiva no acesso e na determinação do montante das mensalidades a pagar pelos utentes (o qual deve ser determinado em função do seu rendimento e da sua família, pagando menos quem possui menos recursos financeiros e pagando mais, quem possui mais recursos financeiros).

normas a estes aplicáveis. Naturalmente que, nesta área, tal como noutras áreas das políticas públicas, a perceção do impacto financeiro das mesmas é essencial, quer para a avaliação das políticas públicas, quer para a tomada de decisão dos Governos.

De acordo com a Conta de Segurança Social 2012, a despesa inscrita no domínio da Ação Social atingiu, em 2012, 1.611,7 milhões de euros⁴⁰, registando um acréscimo de 0,7% face a 2011, e uma redução de 4,3% face a 2010. Mas importa analisar a evolução da despesa com Ação Social por rubrica, dando particular atenção à despesa com Acordos de Cooperação com as IPSS (que representa mais de 74% das despesas totais com Ação Social), com um aumento de despesa de 0,8% face a 2011 e de 0,5% face a 2010, o que representa em termos absolutos +9.484 milhões de euros e +6.492 milhões de euros, respetivamente.

Para a redução de despesa em Ação Social entre 2012 e 2010 contribuiu fortemente a diminuição de despesa com Estabelecimentos Integrados (-36.623 milhões de euros), com Outras Prestações Sociais (-27.191 milhões de euros) e Programas e Projetos (-8.493 milhões de euros). No caso particular da forte diminuição da despesa com Estabelecimentos Integrados (superior a 40% entre 2010 e 2012), esta justifica-se pelo facto da gestão dos estabelecimentos integrados situados em Lisboa ter sido cedida à Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, a qual incorporou os encargos associados⁴¹. Foram também encerrados alguns estabelecimentos integrados, deixando de constituir, por esse motivo, uma despesa do Orçamento da Segurança Social (OSS).

Tabela 1
Execução Orçamental, 2008-2012
Despesas de Ação Social (milhares de euros)⁴²

Ação Social	2008		2009		2010		2011		2012		Variação (%)	
	Despesa	Peso relativo	2012/2011	2012/2008								
Acordos de cooperação	1.141.258,5	74,9%	1.189.478,4	71,6%	1.198.525,2	71,1%	1.195.533,2	74,7%	1.205.017,6	74,8%	0,8	5,6
Estabelecimentos integrados	94.839,0	6,2%	95.110,8	5,7%	89.977,3	5,3%	68.192,1	4,3%	53.354,5	3,3%	-21,8	-43,7
Subsídios a IPSS	12.905,6	0,8%	22.705,3	1,4%	15.453,7	0,9%	9.296,0	0,6%	14.793,5	0,9%	59,1	14,6
Outras prestações sociais	106.290,7	7,0%	116.087,2	7,0%	111.884,8	6,6%	93.431,5	5,8%	84.694,3	5,3%	-9,4	-20,3
Programas e projetos	73.582,0	4,8%	132.752,6	8,0%	142.779,9	8,5%	133.861,7	8,4%	134.286,5	8,3%	0,3	82,5
Transferências (Educação, CPL, outras)	92.153,7	6,0%	100.776,8	6,1%	111.974,6	6,6%	88.676,5	5,5%	109.215,4	6,8%	23,2	18,5
Formação - Ação Social	2.467,6	0,2%	4.743,4	0,3%	14.272,2	0,8%	11.095,6	0,7%	10.306,0	0,6%	-7,1	317,7
Total	1.523.497,1	100,0%	1.661.654,4	100,0%	1.684.867,6	100,0%	1.600.086,5	100,0%	1.611.667,7	100,0%	0,7	5,8

Fonte: Conta da Segurança Social 2012.

⁴⁰ Excluindo despesas de administração, despesas e transferências de capital.

⁴¹ Através do Decreto-lei nº 16/2011, de 25 de janeiro, o qual define o regime legal da cedência dos estabelecimentos integrados do Instituto da Segurança Social, I. P., situados no distrito de Lisboa, à Santa Casa da Misericórdia de Lisboa.

⁴² Despesas e transferências correntes (sem despesas de administração, em milhares de euros), de acordo com o Mapa da Lei de Bases da Segurança Social – Sistema de Ação Social.

A Ação Social no sistema de Proteção Social de Cidadania

Nos pontos anteriores procedeu-se a uma resenha histórica da evolução do terceiro setor em Portugal, evidenciando-se o papel do Estado e daquelas instituições ao longo do tempo, bem como a relação entre o crescimento daquele setor e a alteração de paradigma ocorrida após 1974 e os impactos desse crescimento na despesa pública.

Para que possa ser suscitado o debate em torno desta área, que assume um peso cada vez maior no Sistema de Segurança Social, é essencial proceder-se a uma breve caracterização do mesmo, identificando os objetivos e os meios previstos em cada um dos domínios de intervenção, à luz da Lei de Bases da Segurança Social.

Assim, de acordo com as Bases Gerais do Sistema de Segurança Social em vigor⁴³, estão consagrados 3 sistemas em Portugal:

1. Proteção social de cidadania;
2. Previdencial;
3. Complementar.

Interessa aqui reter o primeiro sistema, de Proteção Social de Cidadania, que visa garantir direitos básicos dos cidadãos e a igualdade de oportunidades, bem como promover o bem-estar e a coesão sociais, assumindo para este efeito algumas competências, destacando-se a efetivação do direito a mínimos vitais dos cidadãos em situação de carência económica; a prevenção e a erradicação de situações de pobreza e de exclusão; e a compensação por encargos familiares.

O Sistema de Proteção Social de Cidadania⁴⁴ conta com três subsistemas:

1. Ação Social

Visa prevenir e reparar situações de carência e de desigualdade socioeconómica, de dependência, exclusão ou vulnerabilidade sociais, integrar e promover as pessoas ao nível da comunidade e desenvolver as respetivas capacidades, bem como assegurar especial proteção aos grupos mais vulneráveis (crianças, jovens, pessoas com deficiência, idosos e outras pessoas em situação de carência económica ou social), intervindo em domínios fundamentais como:

- a) os serviços e equipamentos sociais;
- b) os programas de combate à pobreza, disfunção, marginalização e exclusão sociais;
- c) as prestações pecuniárias de carácter eventual; e
- d) as prestações em espécie.

⁴³ Lei nº 4/2007 de 16 de janeiro.

⁴⁴ Financiado através de transferência do Orçamento de Estado (OE) para o Orçamento da Segurança Social (OSS).

Cabe ao Estado, às autarquias e às instituições privadas sem fim lucrativo, de acordo com as prioridades e os programas definidos pelo primeiro, desenvolver a Ação Social no território nacional.

2. *Solidariedade*

Procura assegurar os direitos essenciais que contribuam para a prevenção e erradicação de situações de pobreza e exclusão social, garantindo prestações sociais em situações de comprovada necessidade pessoal ou familiar. Este subsistema reúne o regime não contributivo, o regime especial de segurança social das atividades agrícolas e os regimes transitórios ou outros equiparados a não contributivos, fazendo depender o seu acesso (da escassez) dos recursos do beneficiário e seu agregado familiar, não estando condicionado a inscrição prévia ou pagamento de contribuições. A título exemplificativo, são prestações atribuídas neste regime o rendimento social de inserção, as pensões sociais, o subsídio social de desemprego, o complemento solidário para idosos e outros complementos sociais.

Sublinha-se ainda que os montantes das prestações pecuniárias destinam-se a garantir as necessidades vitais dos beneficiários, procurando assim assegurar direitos básicos de cidadania, e são fixados em função dos rendimentos dos beneficiários e dimensão dos respetivos agregados familiares. A lei prevê ainda que, caso se mostre ajustado, poder-se-á estabelecer um compromisso contratualizado de inserção inerente às condições de atribuição das prestações deste subsistema.

3. *Proteção familiar*

Abrange a generalidade das pessoas e tem como objetivo assegurar uma compensação por encargos familiares acrescidos através da concessão de prestações pecuniárias, nomeadamente para: encargos familiares, encargos no domínio da deficiência e encargos no domínio da dependência.

À semelhança do subsistema anterior, os montantes das prestações são também fixados em função dos rendimentos e dimensão dos agregados familiares dos beneficiários e, eventualmente, dos encargos suportados.

No cruzamento destes três subsistemas, mas sustentado sobretudo no primeiro, encontra-se um conjunto diversificado de ações, políticas e agentes da Ação Social que se repercutem em níveis distintos de reconhecimento e atribuição de direitos. A par com uma clara tendência de ativação das políticas de Ação Social, é notório o envolvimento dinâmico e crescente entre o Estado e outros atores como as autarquias e, principalmente, organizações emergentes da sociedade civil como as instituições privadas sem fim lucrativo. Por conseguinte, esta parceria estratégica tem vindo a reger-se pelo princípio da subsidiariedade, isto é, cabe às entidades mais próximas dos cidadãos desenvolver as ações previstas no domínio da Ação Social, contando para o efeito com o apoio do

Estado através de subvenções, programas de cooperação e protocolos com as IPSS, ou ainda mediante financiamento direto às famílias beneficiárias⁴⁵.

Procura-se agora centrar a análise da Ação Social no subtema serviços e equipamentos sociais, aqui traduzidos pelos Acordos de Cooperação e pelo peso financeiro que estes representam na execução orçamental do subsistema de Ação Social (cerca de 74,8% em 2012).

Ação Social: resposta em parceria ou transferência de responsabilidades?

Não são recentes os esforços do Estado e da sociedade civil na procura de novas formas de gestão social partilhada e participada. Assistiu-se nas últimas décadas a uma nova geração de políticas públicas com metodologias de ação mais descentralizadas e baseadas na partilha da responsabilidade com outros parceiros.

Com o objetivo de combater a visão tradicional da luta contra a pobreza e exclusão social, que se baseava numa relação assistencial, por um lado, e dependência do Estado, por outro, e tomando em consideração a multidimensionalidade destes fenómenos, tem-se vindo a assumir a necessidade de mobilizar e corresponsabilizar não apenas as políticas do foro da segurança social, mas também as políticas em áreas como a Educação, Saúde, Habitação, Emprego e Formação, para além de outras formas de solidariedade organizadas a partir da sociedade civil, destacando-se entre estas as instituições do terceiro setor.

Na literatura, é consensual que a complementaridade das parcerias pode contribuir positivamente para o sucesso das políticas sociais ativas, em especial se esse envolvimento ultrapassar as barreiras burocráticas e legislativas e transformar-se, também ele, em participação ativa. Contudo, é importante discutir a quem cabe o papel de coordenar, monitorizar, avaliar e tomar a última decisão quando assim se torna necessário.

Conforme disposto na Lei de Bases da Segurança Social⁴⁶, o “Estado apoia e valoriza as instituições particulares de solidariedade social e outras de reconhecido interesse público, sem carácter lucrativo, que prossigam objetivos de solidariedade social”, para além de exercer “poderes de fiscalização e inspeção sobre as instituições particulares de solidariedade social e outras de reconhecido interesse público sem carácter lucrativo, que prossigam objetivos de natureza social, por forma a garantir o efetivo cumprimento das respetivas

⁴⁵ Como exemplo de modelo de comparticipação direto às famílias, destacamos o modelo implementado na Rede Nacional de Cuidados Continuados, criada em 2006. Esse modelo diferencia-se do modelo clássico de cooperação, pelo facto da comparticipação da Segurança Social ser atribuída ao utente, em função dos rendimentos do seu agregado familiar, e não à instituição, apesar da transferência do financiamento público ser efetuada para a instituição.

⁴⁶ Artigo 32º da Lei nº 4/2007 de 16 de janeiro.

obrigações legais e contratuais, designadamente das resultantes dos acordos ou protocolos de cooperação celebrados com o Estado”.

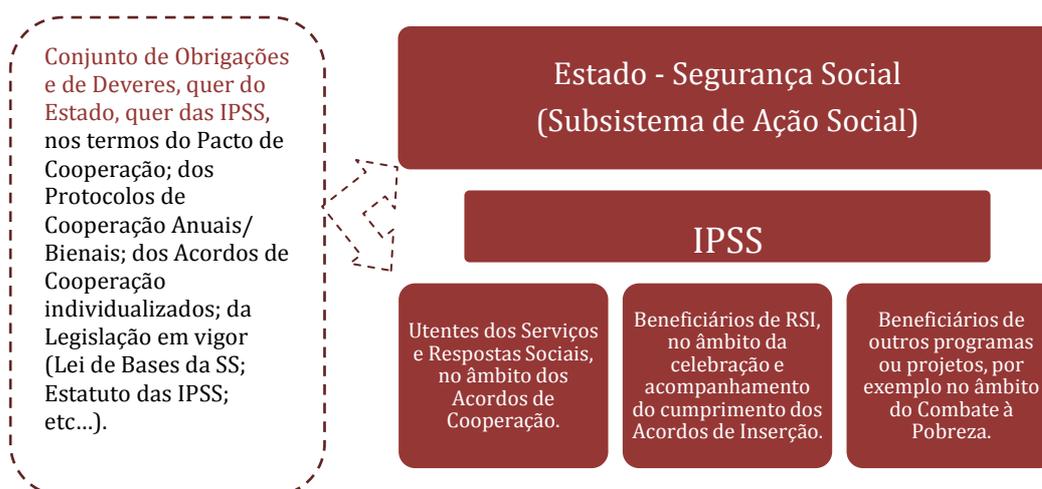
Com efeito, o modelo que está legalmente instituído pressupõe que existe uma relação de direitos e de deveres entre ambas as partes, resultantes de obrigações legais e contratuais estabelecidas, cabendo ao Estado o exercício de poderes de fiscalização e de inspeção. Este modelo reflete, tal como em tantas outras áreas de política pública, o normal acompanhamento público da correta utilização e execução de financiamento público.

As obrigações de reporte e “prestação de contas”⁴⁷ por parte das IPSS devem ser cumpridas e a sujeição à fiscalização e inspeção do Estado entendidas como algo naturalmente exigível e até mesmo desejável, incluindo para as próprias instituições, pois essa é a prática correta sempre que o Estado transfere para terceiros a responsabilidade de assunção de responsabilidades públicas, com a correspondente contrapartida financeira. A título de exemplo, vejam-se as prestações sociais de solidariedade (Rendimento Social de Inserção, Complemento Solidário para Idosos, etc.), cuja atribuição direta ao beneficiário depende da verificação prévia de um conjunto de condições de acesso por parte dos serviços da Segurança Social, bem como de um conjunto de condições para a manutenção do direito.

Também em sede de cooperação com as IPSS, cujos beneficiários últimos são os utentes das respostas sociais que estas asseguram, e não as instituições por si só, devem ser verificadas as condições necessárias para a celebração de novos acordos de cooperação, mas também deve ser condicionada a manutenção dos atuais à verificação do cumprimento das condições protocoladas.

O terceiro setor constitui um meio para que seja alcançado um fim (de proteção social no âmbito da Ação Social) e não um fim em si mesmo. Tal como se encontra representado no esquema seguinte, mesmo não existindo uma lógica de hierarquia formal, pode assumir-se por simplificação que o relacionamento entre o Estado e as IPSS se traduz numa relação vertical, cabendo ao Estado assegurar a verificação do cumprimento dos deveres e obrigações contratualizados ou legalmente previstos e da correta utilização do financiamento público, mantendo sempre presente que os beneficiários finais desta parceria são os utentes das respostas sociais ou os beneficiários dos respetivos programas.

⁴⁷ Entendendo-se neste contexto como “prestação de contas” não apenas as obrigações fiscais ou declarativas, mas prestação de contas num sentido lato.



No domínio da Cooperação com as IPSS é também fundamental perceber qual o papel do Estado, sobretudo depois de algumas décadas de forte expansão e qualificação da rede de serviços e equipamentos sociais e de saúde em termos de oferta de respostas sociais e de qualidade na prestação das mesmas⁴⁸.

Nas duas últimas décadas, e em particular após a celebração do Pacto de Cooperação para a Solidariedade Social, o Estado assumiu de forma clara o modelo de parceria com o setor solidário para a prossecução da Ação Social, em particular no âmbito da disponibilização de respostas sociais, tendo sido adotado um modelo de cooperação.

O modelo de cooperação é operacionalizado através da celebração de Protocolos de Cooperação com uma periodicidade anual (mais recentemente bienal) entre o Estado e os representantes das IPSS⁴⁹, contratualizando deste modo as linhas gerais, bem como deveres e direitos transversais, aplicáveis entre as partes no período de vigência dos mesmos.

Nos Protocolos de Cooperação são normalmente acordados os montantes de comparticipação da Segurança Social para o funcionamento dos serviços e equipamentos sociais, traduzidos em montantes de “comparticipação financeira/ por utente/ mês”, para cada resposta social. A tabela 2 apresenta os montantes de comparticipação financeira por utente/ mês, em vigor para as respostas sociais típicas, no âmbito do Protocolo de Cooperação 2015/2016, cujo acordo foi celebrado em 16 de dezembro de 2014, entre o Ministério da Solidariedade,

⁴⁸ Foram reforçadas sobretudo as respostas para a primeira infância (creches) e para apoio à população idosa e dependente (centros de dia, lares, apoio domiciliário e cuidados continuados) e pessoas com deficiência (respostas residenciais e centros de atividades ocupacionais), contribuindo para uma maior conciliação da vida familiar com a atividade profissional e para a promoção da igualdade de oportunidades.

⁴⁹ Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade, União das Misericórdias Portuguesas (UMP) e União das Mutualidades Portuguesas (UMP).

Emprego e Segurança Social (MSESS), a Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade (CNIS), a União das Misericórdias e a União das Mutualidades⁵⁰.

Para além das respostas sociais listadas no quadro seguinte, denominadas de respostas típicas, existe um conjunto de outras respostas sociais, reconhecidas pelo Estado e com acordos de cooperação em vigor, as quais não se encontram tipificadas para efeitos de determinação de uma comparticipação financeira/ utente/ mês, fixa. No caso destas respostas sociais aquele valor é apurado de forma casuística pelos serviços da Segurança Social, mediante um pedido fundamentado por parte de cada instituição, e tendo por base uma estimativa de custos. Estas respostas sociais são igualmente objeto de atualização anual, por aplicação de uma taxa de atualização prevista no Protocolo de Cooperação. A título de exemplo, no ano de 2015, todas as comparticipações financeiras da Segurança Social foram atualizadas, pelo menos, em 1,1%.

Tabela 2
Comparticipação da Segurança Social

Respostas Sociais		Comparticipação financeira por utente / mês
Creche		250,33€
Creche familiar	1ª e 2ª criança em ama	187,80€
	3ª e 4ª criança em ama	210,35€
	Apenas 1 criança em ama e esta for deficiente	375,61€
	Mais de 1 criança em ama sendo uma delas com deficiência	420,68€
Centro de atividades de tempos livres	Funcionamento clássico com almoço	80,51€
	Funcionamento clássico sem almoço	64,56€
	Extensões de horários e interrupções letivas com almoço	67,46€
	Extensões de horários e interrupções letivas sem almoço	42,88€
Lar de infância e juventude		700,00€
Lar de apoio		697,06€
Centro de atividades ocupacionais		492,63€
Lar residencial		971,62€
Estrutura residencial para pessoas idosas		362,49€
Centro de dia		107,04€
Centro de convívio		52,07€
Apoio domiciliário		246,46€

Fonte: Protocolo de Cooperação 2015/2016.

Na sua relação direta com as instituições o Estado celebra Acordos de Cooperação individualizados. Esses acordos são celebrados diretamente com cada uma das instituições, definindo, entre outras questões, a capacidade

⁵⁰ Os montantes de comparticipações previstos no Protocolo de Cooperação em vigor aplicam-se ao ano de 2015.

instalada⁵¹ do equipamento social, assim como o número de vagas (lugares protocolados), sobre os quais a Segurança Social assegura uma transferência mensal que corresponde ao montante de comparticipação financeira pública:

Comparticipação Financeira Pública Mensal = n.º de lugares protocolados x
comparticipação financeira da resposta
social por utente

A tabela seguinte apresenta os principais dados relativos às respostas sociais mais representativas, incluindo número de acordos em vigor no final de 2012 e o número de utentes (isto é, de lugares com acordo com a Segurança Social).

Tabela 3
Respostas sociais mais representativas (Dados financeiros e físicos, 2012, Continente)

Valências	Despesa (milhares de euros)	Dados físicos					
		N.º de acordos	%	N.º utentes	%	Variação 2012/2011 (%)	
						N.º acordos	N.º utentes
Educação Pré-escolar	190.945,90	1.448	8,7%	85.861	16,1%	0,0	0,2
Creches (*)	197.059,50	1.870	11,2%	69.645	13,0%	3,4	4,0
ATL	37.731,50	1.431	8,6%	60.285	11,3%	-2,3	-1,7
Infância e Juventude (parcelar)	425.736,90	4.749	28,5%	215.791	40,4%	0,6	0,8
Centro de Dia	48.163,00	1.936	11,6%	41.117	7,7%	0,9	1,1
Lar de Idosos + Complemento	228.097,10	1.425	8,6%	52.793	9,9%	2,7	1,5
Serviços de Apoio Domiciliário	202.988,20	3.146	18,9%	68.526	12,8%	1,5	4,3
Terceira Idade (parcelar)	479.248,30	6.507	39,1%	162.436	30,4%	1,6	2,5
Subtotal	904.985,20	11.256	67,7%	378.227	70,8%	1,2	1,6
Total Continente (**)	1.191.123,20	16.634	100,0%	533.987	100,0%	13,8	21,3

Fonte: Conta da Segurança Social, 2012.

É importante salientar que resulta do Pacto de Cooperação para a Solidariedade Social⁵² a aplicação do princípio da diferenciação positiva, quer no acesso aos serviços e equipamentos sociais, quer na determinação da comparticipação familiar a pagar pela frequência da resposta social⁵³. Nos termos da Lei de Bases da Segurança Social⁵⁴ o “princípio da diferenciação

⁵¹ Corresponde ao número de utentes máximo que pode frequentar ou utilizar a resposta social, em função do espaço físico do equipamento social e do cumprimento de um conjunto de requisitos/ condições estabelecidas nos normativos/ legislação específica, aplicáveis a cada uma das respostas sociais.

⁵² Celebrado em dezembro de 1996.

⁵³ Nos termos estabelecidos na Orientação Técnica - Circular n.º 3, “modelo de regulamento das comparticipações dos utentes e seus familiares pela utilização de serviços e equipamentos sociais das IPSS”, de 2 de maio de 1997.

⁵⁴ Artigo 10º da Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro.

positiva consiste na flexibilização e modulação das prestações em função dos rendimentos, das eventualidades sociais e de outros fatores, nomeadamente, de natureza familiar, social, laboral e demográfico”. Com efeito, o modelo de cooperação vigente consiste na transferência do Estado para cada IPSS, de um valor fixo por utente/ mês, multiplicado pelo número de utentes com acordo (conforme referido), passando a instituição a assumir a responsabilidade de promover o acesso dos cidadãos mais vulneráveis e mais desprotegidos, devendo igualmente determinar montantes de comparticipação familiar diferenciados em função dos rendimentos dos utentes e da sua família (deve pagar menos quem possui menos recursos financeiros e pagar mais quem possui mais recursos financeiros). É por este motivo, entre outros, que o processo de acesso às respostas sociais por parte dos cidadãos e de cálculo das comparticipações familiares deve ser transparente, reger-se por regras claras, uniformes e ser objeto de verificação por parte da Segurança Social, no âmbito dos seus poderes de fiscalização e inspeção⁵⁵. Esta questão será objeto de análise no presente trabalho.

Contudo, este é um caminho que se tem mostrado “acidentado”, uma vez que nem sempre o princípio da diferenciação positiva é respeitado pelas instituições, como indicam algumas conclusões de organismos internacionais, de acordo com as quais não será, por vezes, acautelado e priorizado o acesso a estes serviços por parte de crianças provenientes de agregados economicamente mais vulneráveis⁵⁶.

No domínio do investimento na qualidade e disponibilidade de serviços sociais às famílias, citamos aqui o caso dos serviços de apoio à primeira infância (0-3 anos). Já em 2013, a OCDE recomendou novamente a Portugal que expandisse a sua rede de apoio a crianças para famílias de baixos rendimentos, como forma de as apoiar na conciliação trabalho/família e reduzir o risco de pobreza associado ao trabalho. De facto, ao longo dos anos, em vários documentos de estratégia nacionais, tem sido reiterada a importância de facilitar o acesso à rede de serviços e equipamentos às famílias mais vulneráveis, com o argumento que promove a inclusão social das crianças destes agregados, contribui para a igualdade de oportunidades no acesso à escola e para o sucesso da aprendizagem – e segundo alguns especialistas, quanto mais cedo se investir, maior será o retorno –, e também porque ajuda a conciliação da vida profissional, pessoal e familiar dos adultos ativos desses agregados que já acumulam outras desvantagens no acesso ao mercado de trabalho. (...) continua a não se acautelar e priorizar o acesso a estes serviços às crianças de agregados economicamente mais vulneráveis. (Observatório sobre Crises e Alternativas, 2013: 183)

⁵⁵ Foi recentemente alterado o Regulamento das comparticipações familiares, através da Circular n.º 4, de 16 de dezembro de 2014, da Direção-geral de Segurança Social.

⁵⁶ Sem prejuízo da citação que se segue incidir sobre as respostas sociais destinadas às crianças, consideramos que será um constrangimento passível de generalização às restantes respostas sociais, em particular às destinadas aos idosos.

Face ao exposto, e tendo em conta a crescente abrangência e importância da cooperação entre o Estado e o setor solidário, torna-se urgente a análise crítica ao atual modelo de cooperação e respetivo modelo de financiamento, de forma a assegurar a sua transparência e eficácia, e a garantir que o princípio de diferenciação positiva é aplicado, quer no acesso, quer na determinação dos montantes das comparticipações familiares, em função dos recursos dos utentes e do seu agregado familiar. Apenas dessa forma será possível assegurar que a despesa pública com a cooperação entre o Estado e o setor solidário beneficia efetivamente os utentes e as famílias com menores recursos.

Em Portugal foi implementado em 2006 um novo modelo de comparticipação, que foi aplicado na Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados (RNCCI)⁵⁷. Esta rede nasceu numa primeira fase através de projetos-piloto, nos quais foi implementado um modelo de comparticipação direta ao utente, em duas das tipologias disponíveis (unidades de média duração e unidades de longa duração). Estas tipologias caracterizam-se pelo facto da comparticipação financeira às instituições dividir-se em cuidados de saúde (gratuitos para o utente e suportados exclusivamente pelo Ministério da Saúde) e em cuidados de apoio social, cujo pagamento é da responsabilidade do utente, mas com a possibilidade deste ser comparticipado pela Segurança Social, em função dos seus rendimentos e dos rendimentos do seu agregado familiar.

Este modelo de financiamento da RNCCI distingue-se do modelo clássico de cooperação pelo facto da comparticipação da Segurança Social ser atribuída ao utente⁵⁸, e de ser calculada em função dos rendimentos do seu agregado familiar, enquanto no modelo de cooperação clássico a comparticipação é atribuída à instituição. A aplicação do princípio da diferenciação positiva no cálculo da comparticipação do utente é salvaguardada pela Segurança Social, através de um apoio financeiro que corresponde à diferença entre o custo com cuidados de apoio social (fixado anualmente através de Portaria conjunta⁵⁹) e o rendimento por adulto equivalente do utente (calculado de acordo com as regras legalmente estabelecidas).

Mas a inovação do modelo aplicado na RNCCI não se cinge à comparticipação direta ao utente. Também no que se refere ao acesso à rede este modelo é distinto, uma vez que é assegurado diretamente pelas Equipas Coordenadoras Locais (ECL), as quais sinalizam os doentes, não cabendo às entidades que desenvolvem as unidades de cuidados continuados a seleção dos utentes da resposta.

Sete anos após a implementação deste novo modelo de cooperação na RNCCI, o mesmo deveria ser avaliado e ajustado em função das conclusões,

⁵⁷ Decreto-lei n.º 101/2006, de 6 de junho.

⁵⁸ Apesar da transferência do financiamento público ser efetuada para a instituição em causa.

⁵⁹ Portaria n.º 360/2013, de 16 de dezembro.

incluindo numa perspetiva de eventual alargamento ou adaptação dos seus princípios aos acordos de cooperação com as IPSS celebrados no âmbito dos serviços e equipamentos sociais.

O papel das transferências sociais e dos serviços públicos no combate à pobreza e à desigualdade

As transferências sociais efetuadas através da concessão de prestações (nomeadamente, o Abono de Família, o Rendimento Social de Inserção, o Complemento Solidário para Idosos ou o Subsídio Social de Desemprego) têm um papel fundamental na redução consistente da pobreza monetária: por exemplo, em 2013, a taxa de risco de pobreza seria de 47,8% antes de qualquer transferência social e de 26,7% após transferências relativas a pensões, baixando para 19,5% após todas as transferências sociais.

É precisamente pelo efeito extremamente positivo que as transferências sociais podem ter no combate à pobreza e às desigualdades de rendimentos, que as decisões dos Governos, não só sobre quais os montantes de despesa pública a cada área, mas também sobre “como”, “para quem”, “com que fins”, “com que objetivos”, “quais as metas”, devem ser uma preocupação de todos nós. Todas as medidas de política pública devem ser naturalmente objeto de monitorização e avaliação, mas as que incidem em programas, projetos ou medidas de proteção social devem ser acompanhadas de forma particularmente atenta, quer por parte do poder político, quer por parte das instituições, da academia e da sociedade em geral.

Mas, para além das transferências sociais “diretas”, existe um conjunto alargado de despesas sociais afetas a políticas públicas de educação e formação, saúde, habitação e transportes, ação social, entre outras, que não são menos importantes no combate à pobreza e à desigualdade, tanto mais que são especialmente dirigidos às populações com rendimentos mais baixos, tendo por isso também um papel fundamental na diminuição da taxa de pobreza e constituindo um rendimento assinalável imputado a essas populações.

Aliás, os indicadores oficiais que definem a desigualdade económica e a pobreza pecam pelo peso excessivo que dão ao rendimento monetário disponível das famílias, descurando muitas vezes a importância que os serviços públicos como, por exemplo, a educação e a saúde têm nesse combate. Estas transferências em espécie não aumentam o rendimento disponível das famílias, mas são indispensáveis na promoção da garantia dos direitos sociais e na luta contra a pobreza.

A avaliação do impacto da despesa com os Acordos de Cooperação nos indicadores que medem o risco de pobreza não integra os objetivos do presente trabalho. Contudo, esta seria uma abordagem importante uma vez que, de acordo

com os dados mais recentes publicados pelo INE, assistiu-se nos últimos anos a um aumento do risco de pobreza bastante preocupante.

Tabela 4
Taxa de Risco de Pobreza

Ano de Referência dos Dados	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 (prov)	2013 (prov)
Taxa de risco da pobreza após transferências sociais	20,4	19,4	18,5	18,1	18,5	17,9	17,9	18	17,9	18,7	19,5
0-17 anos	24,6	23,7	20,8	20,9	22,8	22,9	22,4	22,4	21,8	24,4	25,6
<i>Ano do inquérito EU-SILC</i>	<i>Silc 2004</i>	<i>Silc 2005</i>	<i>Silc 2006</i>	<i>Silc 2007</i>	<i>Silc 2008</i>	<i>Silc 2009</i>	<i>Silc 2010</i>	<i>Silc 2011</i>	<i>Silc 2012</i>	<i>Silc 2013</i>	<i>Silc 2014</i>

Fonte: Resultados dos EU-SILC (Inquérito às Condições de Vida e Rendimento) de 2014, INE.

Em 2013, cerca de 19,5% dos portugueses encontravam-se em risco de pobreza⁶⁰, o que representou um aumento de 0,8 pontos percentuais face ao ano de 2012 (18,7%). A pobreza infantil é ainda mais preocupante assistindo-se em 2013 a uma situação em que 1 em cada 4 crianças ou jovens, com menos de 18 anos, se encontra em risco de pobreza. Apenas no ano de 2003 e nos anos anteriores se registou um risco de pobreza mais elevado que o verificado em 2013, o que representa um retrocesso de, pelo menos, 10 anos no combate à pobreza em Portugal. Perante estes dados, podemos nos questionar em que medida a despesa pública com a Ação Social, em particular a despesa com os acordos de cooperação, contribui para a diminuição do risco de pobreza, uma vez que assistimos a um aumento da despesa com esta área nos últimos anos, precisamente aqueles em que o risco de pobreza aumentou para todos os escalões etários.

Como vimos anteriormente, o terceiro setor em Portugal tem seguido um trajeto de contínua afirmação na prossecução de objetivos de solidariedade social, que o Estado, de forma assumida e consistente, tem vindo a promover e a apoiar. Tal como consta do preâmbulo do Estatuto de 1983⁶¹, o “Estado é o superior garante” dos “objetivos de desenvolvimento social”, cabendo-lhe sempre o desenho e criação dos programas, projetos e medidas a implementar, bem como a definição das prioridades, objetivos e metas a alcançar e correspondente dotação financeira, cabendo-lhe ainda monitorizar e avaliar a execução dos mesmos, não podendo alhear-se, ou abdicar do seu papel de fiscalização e inspeção.

⁶⁰ Taxa de Risco da Pobreza: mede a proporção da população com rendimento inferior a 60% do rendimento mediano por adulto registado naquele ano (a denominada Linha de Pobreza).

⁶¹ Decreto-lei n.º 119/83, de 25 de fevereiro - Estatuto das IPSS (em vigor).

“É vontade firme do Governo criar as condições adequadas para o alargamento e consolidação de uma das principais formas de afirmação organizada das energias associativas e da capacidade de altruísmo dos cidadãos, através de instituições que prossigam fins de solidariedade social. Com efeito, quer as instituições prossigam objectivos sociais por assim dizer complementares dos que integram esquemas oficiais de protecção social (caso típico das associações de socorros mútuos e outras instituições relativamente aos regimes de segurança social e ao sistema de saúde), quer representem a intervenção principal no respectivo sector (caso das instituições que actuam nas áreas de acção social, em particular no que se refere a equipamentos), em todas estas situações está em causa o respeito e a preservação do princípio de que a acção das organizações particulares de fim não lucrativo é fundamental para a própria consecução, mais rica e diversificada, dos objectivos de desenvolvimento social global de que o Estado é o superior garante.”

Decorridas mais de três décadas após a entrada em vigor da Constituição da República Portuguesa de 1976, período em que o Estado abandonou o papel supletivo que vinha a adotar até então no domínio da assistência social, e assumiu o seu intervencionismo em matéria de solidariedade social, tendo inclusive clarificado o papel das Instituições Particulares de Solidariedade Social no sistema de segurança social⁶², e analisada a evolução até à data, importa proceder de seguida a uma análise sobre o que de mais relevante se passou nesta área nos últimos três anos, num contexto de forte austeridade, com inevitáveis consequências ao nível das medidas de política adotadas.

O terceiro setor num período de austeridade: que medidas foram tomadas?

Ao contrário de muitas outras áreas, a cooperação com as IPSS não constava no Memorando inicial assinado entre Portugal e a troika, em maio de 2011, nem foi incluída nenhuma medida nesta área nas 11 revisões ao Memorando que se seguiram, pelo que as medidas adotadas não resultam de obrigações assumidas perante os credores.

De entre as medidas tomadas desde a assinatura do Programa de Assistência Financeira a Portugal (PAEF) destacam-se as seguintes:

- Protocolos de Cooperação celebrados no período em análise;
- Programa de Emergência Social (PES);
- Lei de Bases da Economia Social;

⁶² Nos termos do Estatuto das Instituições Privadas de Solidariedade Social (IPSS) de 1979 (Decreto-lei n.º 519-G2/79, de 29 de dezembro), as instituições sem fins lucrativos eram criadas por iniciativa particular, com o objetivo de facultar serviços ou prestações de segurança social, dando expressão organizada ao dever de solidariedade entre os indivíduos.

- Fundo de Reestruturação do Setor Solidário (FRSS);
- Rede Local de Intervenção Social (RLIS) e Serviço de Atendimento e de Acompanhamento Social (SAAS);
- Estratégia para a Reorganização dos Serviços de Atendimento da Administração Pública;
- Regime de delegação de competências nos municípios e entidades intermunicipais no domínio de funções sociais;
- Alteração ao estatuto das IPSS (Decreto-lei n.º 172-A/2014, de 14 de novembro);
- Regulamento das comparticipações familiares devidas pela utilização dos serviços e equipamentos sociais.

*Protocolos de Cooperação celebrados no período em análise*⁶³

Desde a assinatura, em dezembro de 1996, do Pacto de Cooperação para a Solidariedade Social que os Protocolos de Cooperação entre o Estado e os representantes das IPSS são celebrados anualmente. Com efeito, apenas nos últimos quatro anos estes Protocolos assumiram uma vigência bienal, verificando-se que o Governo celebrou em dezembro de 2014 mais um Protocolo bienal, cuja vigência (2015/2016) ultrapassa em muito o seu mandato.

Não sendo esta uma medida “nova”, a celebração dos Protocolos de Cooperação constitui um instrumento essencial para a análise das políticas neste setor. Não são raras as vezes em que nestes documentos são protocolizadas “intenções” ou compromissos futuros, assentes por vezes em grupos de trabalho a constituir ou em estudos a realizar. A sua celebração representa igualmente um “sinal” de continuidade no acordo de parceria que existe desde há décadas entre o Estado e as IPSS.

Consta das Grandes Opções do Plano (GOP 2014)⁶⁴, que o Protocolo de Cooperação “consiste num acordo com parceiros do setor solidário, de vigência plurianual, que vem reiterar os princípios de uma parceria de compromisso público-social, assente na partilha de objetivos e interesses comuns e na contratualização de respostas. Por outro lado, este protocolo⁶⁵ revestiu-se de um carácter inovador, na medida em que pela primeira vez trouxe flexibilização na gestão das verbas afetas aos acordos de cooperação permitindo ao setor social o desenvolvimento de uma participação mais ativa na área da cooperação”.

⁶³ Protocolos de Cooperação 2011/2012, 2013/2014, Adenda ao Protocolo de Cooperação de 2013/2014 e Protocolo de Cooperação 2015/2016.

⁶⁴ Lei n.º 83-B/2013, de 31 de dezembro (p. 122).

⁶⁵ Protocolo de Cooperação 2013/2014.

A avaliação aos Protocolos de Cooperação celebrados desde 2011 careceria de uma análise detalhada sobre as diversas alterações e medidas introduzidas. Contudo, em traços gerais constata-se uma tendência de inversão num caminho que vinha sendo feito, assente numa relação de cooperação privilegiada e salutar, sem contudo perder a tônica na necessidade do Estado avaliar, acompanhar e fiscalizar a execução dos acordos de cooperação, por estar em causa o recurso a financiamento público.

Resta saber qual o rumo que o terceiro setor em Portugal tomará, face a essa inversão, incluindo à luz de um conjunto de decisões que têm vindo a ser tomadas, e que tiveram tradução prática em algumas das medidas descritas nos pontos seguintes. Por outro lado, considerando que os Protocolos de Cooperação foram sempre celebrados com uma periodicidade anual e que, apenas nos últimos quatro anos tiveram uma vigência bienal, questiona-se se não será desejável a interrupção desta prática recente, uma vez que, conforme referido, este constitui um instrumento político-normativo de maior importância nesta área, pelo que a sua revisão anual parece revestir-se de maior pertinência para a adequação dos recursos envolvidos e dos objetivos definidos ⁶⁶.

Programa de Emergência Social (PES)

O Governo atualmente em funções criou nos primeiros meses de vigência do PAEF, o Programa de Emergência Social (PES), com início em outubro de 2011 e com final em dezembro de 2014, tendo sido previsto inicialmente que este programa seria objeto de monitorização e avaliação semestral, o que não veio a suceder. Desconhece-se até à data a avaliação final do PES.

Este Programa elegeu cinco áreas de atuação prioritárias:

- a) Família (inclui 16 medidas);
- b) Idosos (inclui 10 medidas);
- c) Deficiência (inclui 5 medidas);
- d) Voluntariado (inclui 5 medidas);
- e) Instituições (inclui 17 medidas).

Na tabela seguinte destacam-se algumas das 53 medidas previstas no Programa de Emergência Social, procedendo-se de seguida a uma breve análise crítica sobre aquelas que se consideram mais pertinentes atendendo ao âmbito de análise do presente documento.

⁶⁶ Acresce ainda o facto de 2015 ser ano de constituição de outro Governo, cujas linhas programáticas ou prioridades podem não coincidir com os compromissos assumidos pelo Governo em funções aquando da celebração do Protocolo.

Tabela 5
Programa de Emergência Social (seleção de medidas)

Área	Medidas e Breve Descrição	Potenciais beneficiários	Recursos financeiros	Responsável; Outros Intervenientes; Enquadramento Legal
Família	Trabalho ativo e solidário			
	Criar Programas de Trabalho Ativo e Solidário, em colaboração com as instituições sociais, dirigidos a desempregados de longa duração, a pessoas com deficiência e a trabalhadores mais velhos.	60.000 pessoas	PES 17,5 M€	MSSS; MEE e Organizações do Terceiro Setor. Estímulo 2012: Portaria n.º 45/2012.
	Formação para a inclusão			
	Disponibilizar formação para reforço de competências pessoais, sociais e profissionais a populações excluídas ou socialmente desfavorecidas, aumentando a sua empregabilidade (POPH 6.1).	16.600 pessoas	PES 30 M€	MSSS; MEE e Parceiros Sociais. Despacho Normativo n.º 4-A/2009, a republicar.
	Prestação de atividade socialmente necessária			
	Incentivar a prestação de atividade socialmente necessária junto de beneficiários de algumas prestações sociais em idade ativa, assegurando a manutenção de hábitos de trabalho.	(?) pessoas desempregadas e beneficiários de RSI	PES?	MSSS; MEE
Idosos	Rede solidária de cantinas sociais			
	Criar um Programa de Emergência Alimentar, inserido na Rede Solidária de Cantinas Sociais, que permite garantir às pessoas e/ou famílias que mais necessitam, o acesso a refeições diárias gratuitas.	Cantinas a criar: 947 (?) número de pessoas ou famílias.	PES 50 M€	MSSS; Organizações do Terceiro Sector
	Atualização das pensões mínimas, sociais e rurais			
Aumentar em 3,1% as pensões mínimas, sociais e rurais.	1 milhão de pensionistas	PES 70 M€	MSSS; MF. OE 2012: Portaria n.º 320-B/2011.	
Instituições	Fiscalidade para instituições sociais			
	Devolução de 50% do IVA de obras e investimentos das instituições sociais; Salvaguardada a isenção de IRC das IPSS.	Terceiro Setor	PES ?	MF; MSSS
	Legislação das creches			
	Alteração das regras do número de vagas com vista ao aumento de resposta e sustentabilidade financeira das instituições.	Famílias. Aumento potencial de 20 mil vagas.	?	MSSS; Organizações do Terceiro Setor. Portaria n.º 262/2011
	Legislação lares			
	Alteração e clarificação da legislação e guiões técnicos das respostas residenciais para idosos, garantindo um aumento do número de vagas.	Aumento potencial de 10 mil vagas. 1347 lares idosos.	?	MSSS; Organizações do Terceiro Setor. Portaria n.º 67/2012
	Reforço da verba de ação social			
	Reforço das verbas de Ação Social em cerca de 16% ou seja, em cerca de 254 Milhões de euros face ao ano anterior.	Terceiro Setor (?) número de pessoas	Total rubrica 1.846 M€ PES 254 M€	MF; MSSS
Protocolo com instituições sociais				
Aumento em 1,3% da verba para acordos de cooperação.	Terceiro Setor (?) número de pessoas	Total rubrica 1.200 M€ PES?	MSSS	

Fonte: Elaborado a partir da apresentação pública do Programa de Emergência Social (disponível em: <http://www.portugal.gov.pt/media/747090/programa%20emergencia%20social.pdf>).

Relativamente à medida “Atualização das pensões mínimas sociais e rurais”, importa salientar que apesar de ter sido incluída no PES, tem a particularidade de estar inscrita no Memorando inicial (maio de 2011), não sendo por isso uma medida “nova” ou “inovadora”. Acresce ainda que, apesar de ter sido incluída neste programa, o aumento das pensões (e não apenas as de menor valor), é uma medida que, à exceção do ano de 2011 devido à crise económica e financeira, foi uma prática comum ao longo dos anos.

No Memorando inicial foi assumido o compromisso de aumento das pensões de menor valor, medida esta que se traduziu, por decisão do Governo, no aumento da pensão social, da pensão do regime dos rurais e da pensão mínima de carreiras contributivas menores de 15 anos. Verifica-se assim, que as pensões mínimas de carreiras contributivas entre 15 e 20 anos, 21 e 30 anos e mais de 30 anos mantiveram, desde 2011, o seu valor nominal (não tendo sido aumentadas), conforme tabela seguinte.

Tabela 6
Valor da pensão social e das pensões mínimas em 2015

	2014	(Com aumento 1%)	2015	
			Aumento mensal	Aumento diário
Pensão sem carreira contributiva				
Pensão social	199,53€	201,53€	2,00€	0,07€
Carreira contributiva				
Menos de 15 anos	259,36€	261,95€	2,59€	0,09€
De 15 e 20 anos	274,79€	274,79€	Valores nominais constantes desde 2010	
De 21 a 30 anos	303,23€	303,23€		
Igual ou superior a 31 anos	379,04€	379,04€		

Fonte: Portal da Segurança Social.

A estimativa de impacto financeiro do aumento das pensões mais baixas em 2012 ascendia, conforme consta no PES, a 70 milhões de euros, tendo sido então anunciada, pelo Ministro da Solidariedade e Segurança Social, como sendo uma “contrapartida” da redução de despesa pública em igual montante no RSI.

Contudo, uma vez que o aumento das pensões mínimas incide sobre idosos, seria mais coerente analisar esta medida por relação com outras entretanto adotadas, que incidiram sobre o mesmo grupo populacional⁶⁷, como o

⁶⁷ Uma vez que o RSI incide particularmente sobre famílias com população em idade ativa e crianças e jovens.

Complemento Solidário para Idosos ou o Complemento por Dependência de 1º Grau.

Com efeito, em 2013⁶⁸ o Governo reduziu o valor de referência do Complemento Solidário para Idosos (CSI) de 5.022 euros/ano para 4.909 euros/ano, medida que procurou ser justificada ou atenuada pelo facto da “esmagadora maioria dos beneficiários” ter visto “a sua pensão ser aumentada, em média, 4%”⁶⁹. Contudo, tratando-se o CSI de uma prestação de montante diferencial, a atualização das pensões dos seus beneficiários (incluindo as pensões mínimas) tem um efeito neutro nos rendimentos destes pensionistas, uma vez que o valor do complemento é reduzido na mesma proporção. Já a redução do valor de referência do CSI diminui efetivamente o montante destas prestações e o rendimento disponível dos pensionistas mais carenciados, reduzindo ainda o universo potencial de beneficiários desta prestação social de combate à pobreza dos idosos.

Outra medida adotada que afetou os idosos consistiu na introdução, pela primeira vez, de uma condição de recursos no acesso e manutenção do Complemento por Dependência de 1º Grau⁷⁰, deixando de ter direito ao mesmo, todos os beneficiários com rendimentos de pensões superiores a 600 euros mensais. Importa clarificar que podem beneficiar de Complemento por Dependência de 1º Grau os pensionistas que não possam praticar, com autonomia, os atos indispensáveis à satisfação de necessidades básicas da vida quotidiana, nomeadamente atos relativos à alimentação, locomoção ou cuidados de higiene pessoal.

Os exemplos apresentados visam essencialmente incentivar a reflexão crítica sobre aquela que deve ser uma avaliação e análise das medidas de política adotadas, particularmente em áreas com um impacto tão significativo nos cidadãos mais vulneráveis.

No fundo, devemos ter sempre presente que estamos perante escolhas!

Outra da medida incluída no PES é a “Rede Solidária de Cantinas Sociais”, a qual consiste na criação do “Programa de Emergência Alimentar, inserido na Rede Solidária de Cantinas Sociais, que permite garantir às pessoas e/ou famílias que mais necessitam, o acesso a refeições diárias gratuitas”. A prossecução desta medida tem sido amplamente divulgada, contudo, não é do conhecimento público os termos específicos da sua implementação. Quais os critérios de seleção das IPSS que promovem esta resposta social ao nível do planeamento territorial, quais os montantes e como se determina a comparticipação da Segurança Social por refeição ou utente, qual e em que termos o MESS monitoriza a execução desta resposta social, nomeadamente no que se refere ao

⁶⁸ Decreto-lei n.º 13/2013, de 25 de janeiro.

⁶⁹ Cfr preâmbulo do Decreto-lei n.º 13/2013, de 25 de janeiro.

⁷⁰ Decreto-lei n.º 13/2013, de 25 de janeiro.

número de beneficiários abrangidos (para além do mero número de refeições servidas) e aos critérios de seleção dos beneficiários adotados por cada uma das instituições, etc.

De uma pesquisa efetuada nas páginas oficiais do Governo ou do MESS não é possível encontrar informação que permita esclarecer algumas destas questões. Contudo, com recurso a pesquisa através de motores de busca na internet foi possível obter exemplos de “Protocolo de colaboração no âmbito da convenção da rede solidária de cantinas sociais para o programa de emergência alimentar” entre o Instituto da Segurança Social, I.P. e determinadas IPSS.

Eis alguns excertos dos protocolos de “colaboração no âmbito da convenção da rede solidária de cantinas sociais” consultados:

“2. A comparticipação financeira do ISS, IP para o ano de 2012 no que concerne ao funcionamento do PEA, como valor referencial por refeição, corresponderá ao montante unitário de dois euros e cinquenta cêntimos (2,5 €).”

“4. Em regra o acesso ao PEA será gratuito, contudo, a instituição poderá cobrar até um Euro (1 €) por refeição, consoante o(s) rendimentos(s) da(s) pessoa(s) e/ou família(s) após avaliar a respetiva capacidade financeira para tal, tendo em conta o n.º 4 da cláusula seguinte.”

Verifica-se que a Segurança Social paga à IPSS, por refeição servida, cerca de 2,5 euros (neste caso, relativo ao ano de 2012), sendo que cada protocolo estabelece ainda o número de refeições protocoladas por dia, bem como o número de dias semanais (nos exemplos consultados 7 dias por semana).

Saliente-se ainda que, ao contrário da apresentação formal do PES por parte do Governo, de acordo com o qual o Programa de Emergência Alimentar “permite garantir às pessoas e/ou famílias que mais necessitam, o acesso a refeições diárias gratuitas”, em sede de protocolo com as IPSS, está prevista a possibilidade desta cobrar 1 euro por refeição a cada um dos beneficiários, podendo o acesso às refeições não ser gratuito, contrariamente ao que havia sido anunciado.

Por outro lado, quanto às condições de acesso a esta resposta social, apresenta-se um outro excerto dos protocolos consultados:

Cláusula IX (Condições de acesso)

1. Embora a seleção da(s) pessoa(s) e/ou família(s) para o PEA seja realizada pela instituição, esta deverá ter especial atenção aos idosos com baixos rendimentos, famílias expostas ao fenómeno do desemprego, famílias com filhos a cargo, pessoas com deficiência e pessoas com dificuldade em ingressar no mercado de trabalho.
2. A instituição no decorrer do processo de seleção deverá igualmente considerar:
 - a) Situações já sob apoio social, desde que o apoio atribuído não seja no âmbito alimentar;
 - b) Situações recentes de desemprego múltiplo e com despesas fixas com filhos;
 - c) Famílias/ indivíduos, com baixos salários e encargos habitacionais fixos;
 - d) Famílias/ indivíduos, com doença crónica, baixo rendimento e encargos habitacionais fixos;
 - e) Famílias/indivíduos, com reformas/pensões ou outro tipo de subsídios sociais baixos;
 - f) Famílias monoparentais, com salários reduzidos, encargos habitacionais fixos e despesas fixas com filhos;
 - g) Situações de emergência temporária, tais como incêndio, despejo ou doença, entre outras.

Verifica-se que, em cada protocolo são estabelecidas condições de acesso relativamente genéricas, contudo, não se encontram definidos critérios objetivos para a seleção dos beneficiários desta resposta social. Por outro lado, no que se refere ao conceito de “baixos rendimentos” ou “situação de carência”, a única referência é a seguinte:

“4. Em todos os casos, a instituição deverá aferir da condição sociofamiliar do(s) utente(s)/ família(s) e da situação de carência, bem como organizar informação relevante que permita proceder à caracterização dos mesmos.”

Ou seja, as instituições que disponibilizam as refeições ao abrigo destes protocolos determinam os seus próprios critérios para aferição dos rendimentos dos beneficiários e inclusivamente para determinação do referencial, abaixo do qual consideram que determinado cidadão ou família se encontra numa situação

de carência económica (sendo inclusivamente omissa sobre o que se considera “informação relevante que permita proceder à caracterização dos mesmos”)⁷¹.

Também esta medida pode e deve ser analisada numa perspetiva de *escolhas*. Sem prejuízo do mérito e da necessidade de uma resposta que vise fazer face a situações críticas e urgentes de satisfação de necessidades básicas, como é o caso da alimentação, importa avaliar o encargo desta medida, quando comparada com outras, que visam fim idêntico, ou mesmo mais abrangente, e têm sido objeto de um corte significativo nos últimos anos, num quadro de austeridade e vigência do PAEF. Para tornar mais explícita esta análise, apresenta-se um exemplo:

Tabela 7
Caso tipo de uma família com dois adultos e duas crianças

	RSI	Cantina Social	
	Pago pela SS à Família (a)	Pago pela SS à IPSS (b)	Pago pela família à IPSS
Valor Mensal	374,10€	600,00€	240,00€
Valor diário (30 dias)	12,47€	20,00€	8,00€

(a) Corresponde ao montante máximo de RSI passível de ser atribuído a uma família com dois adultos e duas crianças.

(b) Corresponde a duas refeições por dia (almoço e jantar) aos quatro elementos do agregado familiar (um total de 8 refeições diárias).

Nota:

Atualmente os montantes máximos de RSI (valor de referência) são os seguintes:

Pelo Titular: 178,15€.

Pelo segundo adulto e seguintes: 89,07€.

Por cada criança ou jovem com menos de 18 anos: 53,44€.

Numa breve análise ao exemplo apresentado é possível extrair algumas conclusões:

- Uma família carenciada constituída por dois adultos e duas crianças receberia no máximo um montante mensal de RSI de 374,10 euros⁷² (sendo esta prestação social de carácter diferencial, pelo que qualquer rendimento ou recurso que esta família recebesse faria com que a prestação fosse deduzida do montante correspondente⁷³);
- Sendo o RSI um apoio para os indivíduos e famílias mais pobres, constituído por: um contrato de inserção para os ajudar a integrar-se social e profissionalmente e uma prestação em dinheiro para

⁷¹ Esta questão tornou-se ainda mais pertinente por se verificar que a recente Circular n.º 4, de 16 de dezembro de 2014, emitida pela Direção-geral de Segurança Social, a qual “Regulamenta as participações familiares devidas pela utilização dos serviços e equipamentos sociais das Instituições Particulares de Solidariedade Social”, é omissa relativamente a resposta social.

⁷² Decreto-lei n.º 13/2013, de 25 de janeiro, determina o valor do rendimento social de inserção (RSI).

⁷³ Nos termos da Lei n.º 13/2003, de 21 de maio e posteriores alterações, republicada pelo Decreto-lei n.º 133/2012 de 27 de junho.

satisfação das suas necessidades básicas, verifica-se que os 374,10 euros correspondem, para o Governo, ao montante mensal necessário e suficiente para uma família com esta composição satisfazer as suas necessidades básicas, as quais ultrapassam naturalmente as despesas com alimentação;

- Uma família igualmente composta por dois adultos e duas crianças, que beneficie de refeições numa cantina social, 7 dias por semana, duas refeições diárias (almoço e jantar), representa para a Segurança Social um encargo de 600 euros mensais, montante esse pago à IPSS com protocolo de cooperação no âmbito desta resposta social;
- A essa mesma família poderá ser cobrado (como referido) um montante mensal de 240 euros por parte da IPSS;
- Face ao exemplo apresentado, a IPSS recebe da Segurança Social, pelas 240 refeições que fornece mensalmente a esta família (composta por 2 adultos e 2 crianças), cerca de 600 euros, podendo ainda receber adicionalmente cerca de 240 euros, cobrados à família, totalizando 840 euros mensais de receita⁷⁴;
- A família pode ser ou não beneficiária de RSI e em simultâneo da Cantina Social, mas partindo do pressuposto que é beneficiária daquela prestação social, verifica-se que 64% do montante máximo de que dispõe (374,10 euros) pode ser canalizado para o pagamento à IPSS das duas refeições diárias (240 euros), ficando com 134 euros disponíveis para a satisfação de todas as restantes necessidades básicas, incluindo de alimentação, uma vez que no exemplo apresentado estão previstas apenas duas refeições diárias.

Esta análise comparativa assume maior relevância quando se verifica, por um lado, que o alargamento da rede solidária de cantinas sociais é uma medida prioritária para o Governo e, por outro lado, que apesar de não fazer parte do Memorando com a troika, o RSI tem sido objeto de sucessivas alterações legislativas e procedimentais, resultando numa diminuição em mais de 127.500 beneficiários desta prestação, entre junho de 2012 e dezembro de 2014⁷⁵, o que não parece justificável num contexto de austeridade, de elevadas taxas de desemprego e de forte diminuição do rendimento disponível de muitas famílias portuguesas.

⁷⁴ O montante de comparticipação financeira da Segurança Social na resposta “cantina social”, visa naturalmente compensar a IPSS dos encargos associados (com os bens alimentares, recursos humanos necessários, nomeadamente para a confeção das refeições ou outras despesas relacionadas), contudo importa ter presente a existência de economias de escala, uma vez que a instituição já dispõe de refeitório em funcionamento para servir as necessidades das restantes respostas sociais que assegure. Não são conhecidos nenhuns estudos baseados em custos técnicos ou em custos reais, de apoio à decisão na determinação da comparticipação da Segurança Social nas cantinas sociais.

⁷⁵ Beneficiários de RSI em junho de 2012: 338.086. Em dezembro de 2014: 210.669.

Relativamente às medidas “Legislação das Creches” e “Legislação de Lares”, estas tinham como objetivo o aumento das vagas em creche e em lar de idosos, em 20 mil e 10 mil vagas, respetivamente. Para que a meta fosse alcançada no caso concreto dos lares de idosos, o número de vagas em cada um dos lares de idosos em funcionamento⁷⁶ teria que aumentar cerca de 7,3 lugares, o que não parece viável.

As medidas introduzidas consistiram na alteração das regras relativas ao número máximo de vagas autorizadas, com vista ao aumento de resposta e sustentabilidade financeira das instituições, e implicava apenas a necessidade de alteração da legislação e dos guiões técnicos. Ou seja, verifica-se que quer o aumento de vagas anunciado em creches, quer em lares de idosos, concretizou-se através de alterações legislativas⁷⁷, sendo portanto *um mero aumento administrativo*.

No caso das creches o número máximo de crianças admitido⁷⁸ passa de 33 para 42, enquanto no caso dos lares de idosos (estruturas residenciais), o número máximo de utentes aumenta de 60 para 120 utentes⁷⁹. Outro mecanismo que permitiu aumentar o número de vagas de forma administrativa nos lares de idosos foi a possibilidade de 20% dos quartos poderem ser triplos (anteriormente só eram autorizados quartos individuais ou duplos), bem como a redução do número mínimo de quartos individuais de 25% para 20%.

Contudo, importa ainda referir que aquela que parece uma medida em que as metas são facilmente alcançadas, uma vez que se limitou a alterar o número máximo de utentes face ao que estava anteriormente estabelecido, não estando associada a um aumento da rede de serviços e equipamentos sociais existentes, pode não ser de fácil concretização porque, para que a capacidade aumente é necessário que as condições físicas dos equipamentos sociais o permitam. Por exemplo, a capacidade instalada de uma creche só pode aumentar de 33 para 42 utentes, se for respeitada a seguinte condição: “cada grupo funciona obrigatoriamente em sala própria, sendo a área mínima de 2 m² por criança”. No caso das estruturas residenciais para idosos, os quartos individuais podem passar a duplos, e os duplos a triplos, desde que tenham determinadas dimensões. Importa ainda salientar que não está associado a um eventual aumento do número de utentes um aumento dos recursos humanos afetos às respostas sociais, desconhecendo-se os impactos efetivos de uma medida desta

⁷⁶ Num total de 1.347 lares de idosos.

⁷⁷ Portaria n.º 262/2011, de 31 de agosto (Creches); Portaria n.º 67/2012, de 21 de março e Despacho Normativo n.º 3/2011, de 16 de fevereiro (Estrutura Residencial para Idosos).

⁷⁸ É considerada uma creche a que no mínimo possua um berçário, uma sala para crianças que se encontram no período entre a aquisição da marcha e os 24 meses e outra sala para crianças entre os 24 e os 36 meses.

⁷⁹ Já estava prevista a possibilidade das estruturas residenciais terem até 120 utentes, contudo, os tradicionais lares de idosos não podiam ter mais 40 vagas, ou excecionalmente 60 vagas. Com a alteração legislativa, o Governo não só aumentou o número de vagas admissível, como “eliminou” a distinção entre Lar de Idosos e Estrutura Residencial, passando todas estas respostas sociais a ser reconhecidas como Estruturas Residenciais para Pessoas Idosas.

natureza no funcionamento diário e na qualidade dos serviços prestados nestas respostas sociais.

Por último, destacam-se as medidas “reforço da verba de Ação Social” e “aumento do Protocolo com instituições sociais”. A primeira, no ano de 2012, consistiu no reforço das verbas de Ação Social em cerca de 16% face ao ano anterior (254 milhões de euros); a segunda medida, no ano de 2012, correspondeu a um aumento em 1,3% a verba para acordos de cooperação (passando a rubrica para um montante total de 1.200 milhões de euros).

Relativamente a estas duas medidas salienta-se o facto de não terem sido divulgadas metas físicas associadas aos aumentos de despesa. De acordo com as fichas de divulgação do PES, o terceiro setor é o potencial beneficiário destas medidas, não sendo possível analisar o impacto nos beneficiários finais, ou seja, nos utentes das respostas sociais ou nos beneficiários dos programas e projetos.

Registou-se nos últimos anos uma tendência de aumento da despesa em Ação Social, em particular nos Acordos de Cooperação. Contudo, num momento em que a Proteção Social em Portugal é alvo de cortes significativos, e perante alguns discursos que proclamam a insustentabilidade do Estado Social, como se não houvesse alternativas à sua “inevitável diminuição”, considera-se que é essencial analisar todas as áreas, incluindo a Ação Social, e avaliar em que medida o financiamento público nesta área que, ao contrário de muitas outras, tem aumentado nos últimos anos, chegou aos cidadãos mais carenciados, e em que medida contribuiu para a redução da pobreza e das desigualdades sociais minimizando os efeitos da atual crise económica.

Lei de Bases da Economia Social

Em maio de 2013 foi publicada a Lei de Bases da Economia Social (LBES)⁸⁰ a qual estabeleceu “as bases gerais do regime jurídico da economia social, bem como as medidas de incentivo à sua atividade em função dos princípios e dos fins que lhe são próprios”. Entende-se por economia social o conjunto das atividades económico-sociais, que “têm por finalidade prosseguir o interesse geral da sociedade, quer diretamente quer através da prossecução dos interesses dos seus membros, utilizadores e beneficiários, quando socialmente relevantes”⁸¹.

É importante salientar que consideram-se entidades da economia social, para além das IPSS (cooperativas; associações mutualistas; misericórdias; fundações; instituições particulares de solidariedade social não abrangidas anteriormente), “as associações com fins altruísticos que atuem no âmbito cultural, recreativo, do desporto e do desenvolvimento local; as entidades abrangidas pelos subsectores comunitário e autogestionário, integrados nos

⁸⁰ Lei n.º 30/2013, de 8 de maio – Lei de Bases da Economia Social (LBES).

⁸¹ Artigo 2º da LBES.

termos da constituição no sector cooperativo e social; outras entidades dotadas de personalidade jurídica, que respeitem os princípios orientadores da economia social (...) e constem da base de dados da economia social”⁸².

De acordo com a LBES, no seu “relacionamento com as entidades da economia social o Estado deve”:

- a) Estimular e apoiar a criação e a atividade das entidades da economia social;
- b) Assegurar o princípio da cooperação, considerando nomeadamente, no planeamento e desenvolvimento dos sistemas sociais públicos, a capacidade instalada material, humana e económica das entidades da economia social, bem como os seus níveis de competência técnica e de inserção no tecido económico e social do país;
- c) Desenvolver, em articulação com as organizações representativas das entidades da economia social, os mecanismos de supervisão que permitam assegurar uma relação transparente entre essas entidades e os seus membros, procurando otimizar os recursos, nomeadamente através da utilização das estruturas de supervisão já existentes;
- d) Garantir a necessária estabilidade das relações estabelecidas com as entidades da economia social.

O artigo 10.º da LBES estabelece ainda que os “poderes públicos, no âmbito das suas competências em matéria de políticas de incentivo à economia social, devem” fomentar o desenvolvimento da economia social, através do estímulo, e da valorização da mesma, bem como das organizações que a representam, designadamente:

- a) Promover os princípios e os valores da economia social;
- b) Fomentar a criação de mecanismos que permitam reforçar a autossustentabilidade económico -financeira das entidades da economia social, (...);
- c) Facilitar a criação de novas entidades da economia social e apoiar a diversidade de iniciativas próprias deste sector, potenciando-se como instrumento de respostas inovadoras aos desafios que se colocam às comunidades locais, regionais, nacionais ou de qualquer outro âmbito, removendo os obstáculos que impeçam a constituição e o desenvolvimento das atividades económicas das entidades da economia social;
- d) Incentivar a investigação e a inovação na economia social, (...);
- e) Aprofundar o diálogo entre os organismos públicos e os representantes da economia social a nível nacional e a nível da União Europeia promovendo, assim, o conhecimento mútuo e a disseminação de boas práticas.

⁸² Artigo 4º da LBES.

Aquando da publicação e entrada em vigor da Lei de Bases da Economia Social, os responsáveis políticos afirmaram que esta lei de bases tinha como principal objetivo reforçar a lógica da intervenção partilhada, descentralizada e próxima dos cidadãos e baseada na partilha de responsabilidades. Contudo, da análise do referido diploma verifica-se que este regulamenta a relação entre o Estado e as entidades da economia social, apenas numa perspetiva de deveres do Estado no seu relacionamento com aquelas entidades⁸³, não sendo estabelecidos nesta lei deveres das referidas entidades para com o Estado, ou mesmo para com a sociedade em geral, ou os membros, utilizadores e beneficiários daquelas entidades em particular.

Esta, entre outras medidas apresentadas no presente documento, parecem contrariar aquelas que são as intenções expressas nas GOP 2014⁸⁴, de acordo com as quais “o incremento da eficácia das respostas necessárias deve passar pelo reforço da descentralização das políticas e medidas ao mesmo tempo que se procura promover a sua complementaridade, pela melhoria da eficiência na aplicação dos recursos e pela desburocratização, simplificação e otimização dos processos”. Nesse sentido o Governo criou a “Comissão Permanente do Setor Social (CPSS), à qual compete a concertação estratégica das respostas, apostando assim na efetivação de uma rede de solidariedade e de proximidade, que em permanência garante a inovação, a qualidade e sustentabilidade das respostas sociais. Tal garantiu as condições necessárias ao reforçar a cooperação estratégica com as instituições sociais do terceiro setor e salvaguardar a sua sustentabilidade, a par com um conjunto de propostas para o futuro, na convicção que tanto o Estado como o setor solidário da economia social têm como primeiro objetivo os cidadãos”.

Com efeito, o reforço da descentralização, a promoção da complementaridade, a desburocratização, a simplificação e a otimização de processos não devem significar uma ausência de acompanhamento e avaliação por parte do Estado, nem a diminuição de deveres por parte das IPSS, como parece resultar da generalidade das medidas mais recentes.

Fundo de Reestruturação do Setor Solidário

Em outubro de 2013 o Ministro da Solidariedade, Emprego e Segurança Social anunciou⁸⁵ a criação de um fundo para apoiar IPSS. De acordo com informação prestada por aquele governante, o fundo seria criado com uma dotação inicial de 30 milhões de euros provenientes das verbas destinadas à Ação Social em 2014 e

⁸³ Artigo 9º da LBES.

⁸⁴ Grandes Opções do Plano 2014, Lei nº 83-B/2013, de 31 de dezembro.

⁸⁵ No âmbito da discussão na especialidade do Orçamento do Estado para 2014, em reuniões das Comissões parlamentares de Orçamento, Finanças e Administração Pública e de Segurança Social e Trabalho.

teria como objetivo tornar as IPSS “mais sustentáveis”, sendo a gestão do mesmo realizada em articulação com as instituições, incluindo um representante da União das Misericórdias, da União das Mutualidades, da Confederação Nacional das Instituições Sociais e do Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social.

A criação de um “fundo de revitalização com a participação ativa e efetiva das próprias organizações do setor social”, estava prevista nas Grandes Opções do Plano 2014⁸⁶, tendo-se concretizado através do Decreto-lei n.º 165-A/2013, de 23 de dezembro. O Fundo de Reestruturação do Sector Solidário (FRSS) destina-se a “apoiar a reestruturação e a sustentabilidade económica e financeira das Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) e equiparadas, permitindo a manutenção do regular desenvolvimento das respostas e serviços prestados” e tem uma natureza reembolsável. São entidades participantes no Fundo, todas as IPSS e equiparadas com acordos de cooperação celebrados com o Instituto da Segurança Social, I.P. Este é um Fundo autónomo, com personalidade jurídica, dotado de autonomia administrativa e financeira, e não integra o perímetro de consolidação da segurança social nem o orçamento da segurança social⁸⁷.

Nos termos do artigo 6º, o capital do Fundo “corresponde à retenção de uma percentagem da atualização anual da comparticipação financeira atribuídas às IPSS e equiparadas por protocolo de cooperação celebrado entre o membro do Governo responsável pelas áreas da solidariedade e da segurança social e a Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade, a União das Misericórdias Portuguesas e a União das Mutualidades Portuguesas”, correspondendo no primeiro ano de vigência do mesmo a 0,5%, sendo estabelecida nos anos subsequentes por portaria do membro do Governo responsável pelas áreas da solidariedade e da segurança social⁸⁸.

O artigo 7º estabelece as seguintes Fontes de Financiamento:

- a) Percentagem da atualização anual da comparticipação financeira atribuída às IPSS e equiparadas no âmbito do protocolo de colaboração identificado no artigo anterior;
- b) Proveitos derivados dos investimentos realizados;
- c) Outras receitas que lhe sejam atribuídas por entidades públicas ou privadas ou, ainda, decorrentes da gestão do FRSS;
- d) Podem, ainda, integrar o FRSS soluções financeiras a implementar no ciclo de programação de fundos comunitários 2014 -2020.

⁸⁶ Lei n.º 83-B/2013, de 31 de dezembro.

⁸⁷ Artigo 3º do Decreto-lei n.º 165-A/2013, de 23 de dezembro.

⁸⁸ Conforme acordado na Adenda ao Protocolo de Cooperação 2013/2014, no ano de 2014 a “retenção” dos 0,5% apenas de inicia a partir de outubro (ou seja, no último trimestre de 2014).

O Fundo⁸⁹ é gerido por um Conselho de Gestão, composto por um presidente (presidente do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P.) e três vogais (um representante da Confederação CNIS, um representante da União das Misericórdias Portuguesas e um representante da União das Mutualidades Portuguesas), os quais decidem, entre outras competências, sobre os pedidos de apoio a conceder no âmbito do FRSS, às IPSS e equiparadas⁹⁰. É possível concluir que este Fundo apesar de ter financiamento público (30 milhões de euros na fase inicial de constituição), não só está totalmente fora do perímetro orçamental e da esfera do Orçamento de Estado, como a sua gestão é maioritariamente privada.

Em fevereiro de 2014 foi publicada a Portaria que regulamentou o Fundo de Reestruturação do Sector Solidário⁹¹, a qual estabeleceu no artigo 6º que a atribuição do apoio financeiro é formalizada através de um acordo a celebrar entre o Conselho de Gestão e a entidade beneficiária, no montante máximo de 500.000 euros, sendo o reembolso do apoio realizado no prazo máximo de 4 anos, e sujeito a uma taxa de juro de 0%, a contar da data de assinatura do acordo de apoio financeiro, podendo esse prazo ser alargado por mais 2 anos, entre outras condições. A decisão do Conselho de Gestão⁹² é tomada por maioria dos membros que o compõem (três representantes das IPSS e apenas um do MESS), sendo que essa decisão deve ter em conta um parecer emitido por uma das três entidades representativas do setor solidário, que integram o referido conselho, a qual é por sua vez, indicada pelo próprio conselho de gestão.

De salientar ainda que o acompanhamento da execução dos planos de reestruturação das entidades apoiadas pelo Fundo é efetuado pela CNIS, pela União das Misericórdias Portuguesas e pela União das Mutualidades Portuguesas⁹³, através de um Gestor do Processo⁹⁴ designado por estas, não estando previsto o acompanhamento por parte do MESS, o que será questionável, atendendo ao facto das fontes de financiamento incluírem financiamento público, nacional e comunitário.

Conforme fluxograma do processo⁹⁵ o Gestor do Processo, designado pela Entidade Representativa (CNIS, União das Misericórdias Portuguesas e a União das Mutualidades Portuguesas), analisa as candidaturas, as quais são sujeitas a decisão pelo Conselho de Gestão, e acompanha a execução do Plano de Reestruturação após assinatura do contrato.

Estamos assim perante um Fundo que, desde a sua composição (três representantes das IPSS e um do MESS) até à decisão para atribuição dos apoios

⁸⁹ Artigo 11º do Decreto-lei n.º 165-A/2013, de 23 de dezembro.

⁹⁰ Artigo 12º do Decreto-lei n.º 165-A/2013, de 23 de dezembro.

⁹¹ Portaria n.º 31/2014, de 5 de fevereiro.

⁹² Artigo 5º da Portaria n.º 31/2014, de 5 de fevereiro.

⁹³ Artigo 16º do Decreto-lei n.º 165-A/2013, de 23 de dezembro.

⁹⁴ Uma vez que as decisões do Conselho de Gestão são tomadas por maioria.

⁹⁵ Disponível no Portal da Segurança Social.

financeiros, passando pela emissão de parecer ⁹⁶ e terminando no acompanhamento da execução dos planos de reestruturação, parece estar quase na totalidade fora da esfera da decisão e acompanhamento públicos. Em julho de 2014, por deliberação de Conselho de Gestão, foi concedido apoio a 99 instituições, num total de cerca de 25 milhões de euros⁹⁷. Mais recentemente, no dia 18 de dezembro de 2014, foi aprovado em Conselho de Ministros a atribuição de 3,5 milhões de euros para reforço do financiamento FRSS.

Rede Local de Intervenção Social (RLIS) e Serviço de Atendimento e de Acompanhamento Social (SAAS)

O Governo criou em setembro de 2013 a Rede Local de Intervenção Social (RLIS)⁹⁸, a qual visa reforçar a ação das entidades do setor social pela sua proximidade à população, criando um “modelo de organização, de intervenção articulada e integrada, de entidades públicas ou privadas com responsabilidade no desenvolvimento da ação social”, regendo-se por princípios de contratualização, cultura de direitos e obrigações e intervenção de proximidade.

Os objetivos da RLIS são: (a) garantir o acolhimento social imediato e permanente em situações de crise e/ou emergência social; (b) assegurar o atendimento/accompanhamento social das situações de vulnerabilidade, bem como disponibilizar apoios financeiros de carácter eventual a agregados familiares em situação de comprovada carência económica; (c) assegurar a coordenação eficiente de todos os meios e recursos que integram a rede; e (d) reforçar a plataforma de cooperação estabelecida com as instituições que localmente desenvolvem respostas sociais no âmbito da Ação Social.

Em entrevista à comunicação social, o Secretário de Estado da Segurança Social avançou alguma informação sobre esta rede, como a delegação de competências de Ação Social em instituições de solidariedade, que serão financiadas por fundos comunitários. Dessas competências passam a constar a receção e gestão dos processos relativos a medidas como o Rendimento Social de Inserção, o Subsídio Social de Desemprego e os subsídios eventuais. Quanto às

⁹⁶ Para emissão do parecer integram a Bolsa de Gestores do Processo, de acordo com informação disponível no Portal da Segurança Social, apenas quatro empresas designadas pelos representantes das IPSS. Pela CNIS é reconhecida apenas a empresa *Euroconsult - Consultores de Eng.ª e Gestão, Lda* sediada no Porto; pela União das Misericórdias Portuguesas são reconhecidas apenas as empresas *JPL Consulting Lda*, sediada no Porto ou *Vector Estratégico - Estudos e Consultoria S.A.* sediada na Maia e reconhecida pela União das Mutualidades Portuguesas a empresa *Sociedade Telheiro e Gonçalves - Soluções Financeiras e Contabilidade Lda* sediada em Matosinhos.

⁹⁷ Listagem disponível em:

<http://www4.seg-social.pt/documents/10152/5782330/Listagem+de+candidaturas+a+financiar+FRSS+R0+29092014>

⁹⁸ Através do Despacho nº 12154/2013, de 24 de setembro.

competências da Segurança Social, o Secretário de Estado referiu o papel dos técnicos da Segurança Social enquanto agentes de fiscalização e avaliação⁹⁹.

De acordo com as declarações daquele governante, o “Governo vai descentralizar competências na área da ação social e delegá-las a instituições de solidariedade que estão bem implantadas no terreno. Para tal, essas instituições serão financiadas, com fundos comunitários, para colocarem os seus recursos, desde logo humanos, ao serviço de tarefas que até agora passavam pela Segurança Social”.

Entre outras, resulta da entrevista que uma das funções que as IPSS passarão a assumir é a possibilidade de concederem “subsídios que, atualmente, o Instituto de Segurança Social concede, em situações de emergência, para pagar uma renda de casa, uma conta de luz, os chamados subsídios eventuais. (...) “Este processo vai ter apoios comunitários”, diz, assegurando que ainda este ano arrancarão projetos-piloto para dar forma ao “novo paradigma”.

Em junho de 2013 o ministro da tutela já tinha anunciado que pretendia que na proteção social cada família tivesse o “seu próprio gestor, um técnico de acompanhamento de proximidade, como há médicos de família, um técnico planificador e responsável pela execução dos diferentes apoios prestados a cada família”. Na altura, o ministro sublinhou a importância dos “princípios da subsidiariedade, da contratualização e da confiança entre parceiros” na intervenção nesta área.

Por seu turno, consta no documento de “Acordo de Parceria 2014-2020”, proposto por Portugal à Comissão Europeia em janeiro de 2014, uma referência ao:

(...) Reforço da plataforma de entendimento e colaboração decorrente da Rede Social e seu alargamento às entidades/agentes que localmente poderão prestar serviços no âmbito da operacionalização de políticas sociais, nascerá uma nova rede local de intervenção social (RLIS) que se pretende que assegure a coordenação eficiente de todos os agentes, meios e recursos que integram a rede e possa promover, dinamizar e monitorizar respostas integradas, designadamente, de apoio e acompanhamento da população mais vulnerável, para prevenção de fenómenos de pobreza e exclusão social. Essa RLIS assentará numa lógica de descentralização e prestação de serviços a contratualizar através de uma estreita articulação entre a segurança social, as entidades e os demais agentes da comunidade, garantindo uma flexibilidade e subsidiariedade na sua implementação, bem como do seu acompanhamento, monitorização e avaliação. (...) O modelo organizativo estrutura-se na existência de uma entidade coordenadora local da parceria a quem compete, nomeadamente, identificar as entidades locais executoras das ações que deverão fazer parte do Conselho Local de Ação Social (um dos órgãos da Rede

⁹⁹Notícia *Público*/TSF consultada em <http://www.publico.pt/sociedade/noticia/estado-paga-a-instituicoes-particulares-para-que-assumam-mais-competencias-na-gestao-da-accao-social-1606939>, 25/09/2013.

Social), bem como dinamizar e coordenar a execução do plano de ação. A atuação dos Gabinetes de Inserção Profissional (GIP) enquadra-se igualmente no âmbito das preocupações de valorização da proximidade aos territórios e às populações das intervenções direcionadas para o combate ao desemprego e à exclusão social. (...)

Nas GOP 2014, o Governo sinalizou que na sequência do “reforço desta parceria público-social, visa-se agora criar uma rede de apoio técnico para um acompanhamento efetivo das famílias em situação vulnerável, a Rede Nacional de Intervenção Social (RNIS+)”, constituída através de equipas multidisciplinares, com a qual o Governo pretende “realizar um acompanhamento de proximidade ajustado aos problemas e às capacidades de cada família, tendo por base uma intervenção negociada e contratualizada com os membros do agregado familiar”.

Em junho de 2013, a Comissão Permanente do Setor Social (CPSS), através de uma “Carta Comum de Balanço e de Compromisso”, havia anunciado a intenção de criação desta Rede (RNIS+), de acordo com a qual esta seria uma “rede de apoio técnico para um acompanhamento efetivo das famílias em situação vulnerável”, cujas equipas deverão realizar um acompanhamento de proximidade, ajustado às características de cada família, tendo por base um plano de intervenção contratualizado e definido com a família, caracterizado por “uma nova gestão do acompanhamento - constituindo um gestor por família, isto é, um técnico planificador e responsável pela execução dos diferentes apoios prestados a cada família”.

A RLIS foi regulamentada apenas em setembro de 2014¹⁰⁰, podendo ser entidades aderentes, IPSS e equiparadas ou entidades públicas com as quais sejam contratualizados serviços complementares. Relativamente ao Modelo de Gestão foram estabelecidos três níveis de intervenção, conforme a tabela 8.

¹⁰⁰ Através do Despacho n.º 11675/2014, de 18 de setembro. O âmbito territorial de intervenção pode ser supraconcelhio, concelhio ou infra concelhio, circunscrito a uma localidade, freguesia ou bairro, de acordo com as necessidades específicas do território.

Tabela 8
Modelo de gestão da RLIS

Níveis de Intervenção	Responsabilidades
Central	Assegurado pelos serviços centrais do ISS, I.P., aos quais compete definir: objetivos estratégicos, procedimentos e orientações relativas à operacionalização do funcionamento e do acompanhamento/ avaliação da RLIS, previamente consensualizados em sede de CNAAPAC ¹⁰¹ , analisar propostas de protocolos a celebrar com as entidades aderentes dos serviços da RLIS, propondo-as para aprovação do Conselho Diretivo do ISS, I.P, etc.
Distrital	Assegurado pelos Centros Distritais do ISS, I.P., aos quais compete: propor a celebração de protocolos com entidades parceiras que asseguram a operacionalização dos serviços da RLIS, celebrar, após aprovação do nível central, os respetivos protocolos com as entidades aderentes, acompanhar, monitorizar, avaliar e, quando necessário, sistematizar as necessidades do território, articular a intervenção da RLIS com os instrumentos de planeamento da Rede Social, etc.
Local	Assegurado pelas entidades aderentes da RLIS, às quais compete executar as atividades do serviço contratualizado no âmbito do Serviço de Atendimento e de Acompanhamento Social (SAAS) ¹⁰² , executar os serviços protocolados no âmbito da plataforma de colaboração, implementar novos mecanismos de atuação e diferentes estratégias de ação, em resposta às necessidades sociais, articular com os Núcleos Locais de Inserção (NLI), etc.

Esta Rede pressupõe um modelo de contratualização com as entidades aderentes, de acordo com o qual é celebrado um protocolo que inclui os serviços a prestar, o âmbito territorial da intervenção, as obrigações das partes outorgantes, as condições financeiras e materiais e outras consideradas relevantes para a prestação do(s) serviço(s). Os serviços contratualizados no âmbito da RLIS respeitam à intervenção social desenvolvida pelo SAAS, podendo incluir outros serviços complementares que correspondam às necessidades da população do território em causa.

Parece resultar da RLIS¹⁰³, tal como foi publicamente apresentada pelo Secretário de Estado da Solidariedade e da Segurança Social, que se trata de uma alteração de “paradigma”. Contudo, esta medida suscita dúvidas sobre o papel futuro do Estado na Ação Social e até mesmo na Solidariedade Social, uma vez que parte das prestações sociais poderão, de acordo com a suas palavras, vir a ser geridas pelas IPSS. Esta preocupação poderá ser maior, quanto maior for o montante de financiamento público (nacional e comunitário) envolvido, sendo que deverá sempre implicar a definição e implementação de uma forte componente de monitorização, avaliação e fiscalização por parte do Estado. A

¹⁰¹ Comissão de Acompanhamento e Avaliação dos Protocolos e Acordos de Cooperação.

¹⁰² Portaria n.º 188/2014, de 18 de setembro - Regulamenta as condições de organização e de funcionamento do Serviço de Atendimento e Acompanhamento Social (SAAS). É um serviço que assegura o atendimento e o acompanhamento de pessoas e famílias em situação de vulnerabilidade e exclusão social, bem como de emergência social, o qual pode ser desenvolvido por IPSS ou equiparadas, pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa ou por instituições da administração pública central e local e pode funcionar nas seguintes modalidades de intervenção: Atendimento Social ou Acompanhamento Social. O SAAS pode integrar a Rede Local de Inserção Social, por forma a garantir uma intervenção articulada e integrada de entidades com responsabilidade no desenvolvimento da Ação Social.

¹⁰³ Despacho n.º 12154/2013 de 24 de setembro (2ª série).

própria legislação publicada até à data não parece ser suficientemente esclarecedora.

*Estratégia para a Reorganização dos Serviços de Atendimento da Administração Pública*¹⁰⁴

O Programa “Aproximar”¹⁰⁵ foi criado em março de 2013, correspondendo a um Programa de Descentralização de Políticas Públicas, o qual deveria “compatibilizar-se com a aplicação das medidas setoriais, em matéria de racionalização de serviços públicos desconcentrados, que se encontrem definidas nos termos do Memorando de Entendimento acordado pelo Estado Português no âmbito do Programa de Assistência Financeira”.

Em maio de 2014, no documento “Guião da Reforma do Estado”, é feita referência a um novo processo de transferência de competências da Administração Central para os municípios e as entidades intermunicipais, através do Programa “Aproximar”, de acordo com o qual deveriam ser consideradas transferências em áreas como a educação, ainda sob responsabilidade central, serviços locais de saúde, contratos de desenvolvimento e inclusão social, cultura, participação na rede de atendimento público dos serviços do Estado, transportes e policiamento de trânsito onde se justifique.

Em setembro de 2014, com a Resolução do Conselho de Ministros n.º 55-A/2014, foi possível perceber melhor em que consiste o referido Programa. Aquela Resolução estabeleceu a Estratégia para a Reorganização dos Serviços de Atendimento da Administração Pública¹⁰⁶, que consiste na implementação de um novo modelo de organização para os serviços de atendimento o qual assenta em “quatro ações essenciais: (i) a mobilização e a integração efetivas, entre os diferentes serviços setoriais da administração central; (ii) a concertação com as entidades locais, em particular, os municípios e entidades do 3.º setor; (iii) a digitalização dos serviços públicos; (iv) e a otimização do património imobiliário”.

Visa abranger o atendimento dos seguintes serviços¹⁰⁷: finanças, segurança social, centros de emprego, espaço registos, espaço do cidadão, espaço empresa, SEF (Serviço de Estrangeiros e Fronteiras), IMT (Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P.), DRAP (Direções Regionais da Agricultura e Pescas), INCF (Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I.P.), ACT

¹⁰⁴ Resolução do Conselho de Ministros n.º 55-A/2014, de 15 de setembro.

¹⁰⁵ Resolução do Conselho de Ministros n.º 15/2013, de 19 de março.

¹⁰⁶ Implementada por fases, iniciando-se através de experiências piloto nas comunidades intermunicipais de Alto Tâmega, Oeste, Região de Leiria e Viseu Dão Lafões.

¹⁰⁷ De acordo com a Resolução do Conselho de Ministros não são objeto direto e imediato da Estratégia um conjunto de serviços públicos com presença no território, nomeadamente os estabelecimentos no território dos serviços de soberania (v.g. representação externa, Forças Armadas, tribunais, forças e serviços de segurança).

(Autoridade para as Condições do Trabalho) e outros serviços municipais e/ou privados (?) onde for aplicável.

A Estratégia para a Reorganização dos Serviços de Atendimento da Administração Pública prevê a racionalização das estruturas assente em três vetores: (a) a progressiva integração em espaços físicos comuns – condomínio de serviços denominados Lojas do Cidadão¹⁰⁸ – dos vários serviços setoriais e em especial do respetivo atendimento, recorrendo à contratualização da gestão do condomínio com os municípios e entidades do 3.º setor ou com uma das entidades da administração central presentes no espaço comum e podendo eventualmente reforçar as valências de atendimento em cada município¹⁰⁹; (b) uma rede de suporte administrativo integrada (*BackOffice*); e (c) uma rede complementar e atendimento digital assistido (Espaços do Cidadão) que chegará a outros pontos do território além das Lojas do Cidadão.

De acordo com a referida Resolução do Conselho de Ministros “pode haver contratualização direta, ou seja, através da prestação direta de serviço por trabalhadores do respetivo serviço, como acontece atualmente com os postos de atendimento da Autoridade Tributária desconcentrados e, ou, contratualização com o 3º setor, em regime de *outsourcing*, como se verifica nos Gabinetes de Inserção Profissional (GIP) ou na Rede de Intervenção Local (RLIS), tutelados pelo Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social.”

Especificamente na área da Solidariedade e Segurança Social: “prevê a criação da rede local de intervenção social (RLIS), enquanto modelo de organização (...) que abrange entidades públicas e ou privadas com responsabilidade no desenvolvimento da ação social. (...) importa apostar na efetiva implementação desta rede, reforçando a ação das entidades do setor social (...) constituem-se como estruturas nucleares para operacionalização e descentralização dos recursos conducentes à prestação de respostas imediatas, de qualidade e, ainda, ao adequado acompanhamento social das situações de maior vulnerabilidade”.

¹⁰⁸ Lojas do Cidadão: são pontos de atendimento digital assistido, contratualizado com entidades locais, incluindo municípios, freguesias, entidades do 3.º setor e outras entidades privadas, que permitem estender a abrangência da rede de atendimento. Nestes espaços de atendimento complementar ao cidadão, que não visa substituir o atendimento presencial onde o mesmo hoje exista, os mediadores de atendimento digital irão auxiliar os cidadãos na utilização dos portais dos diferentes serviços públicos, tirando partido da elevada disponibilidade de funcionalidades *online*. Nestes espaços também se podem prestar atos não classificáveis no conceito estrito de atendimento digital assistido, mediante acordo com os serviços respetivos (por exemplo, renovação das cartas de condução ou a obtenção do cartão de cidadão).

¹⁰⁹ Prevê uma “intervenção voluntária dos municípios - em cooperação, diálogo e mediante parcerias entre os diferentes níveis governamentais, entre estes e as organizações do 3.º setor”.

Regime de delegação de competências nos municípios e entidades intermunicipais no domínio de funções sociais¹¹⁰

Mais recentemente foi publicado o regime de delegação de competências nos municípios e entidades intermunicipais assente numa repartição de responsabilidades, o qual determina que a mesma se concretiza através da celebração de contratos interadministrativos¹¹¹, os quais identificam as competências delegadas pelo Estado em matérias de Educação, Saúde, Segurança Social e Cultura.

Os contratos interadministrativos estabelecem a “transferência dos recursos financeiros necessários e suficientes para o exercício das competências delegadas na entidade local, sem aumentar a despesa pública do Estado”, e podem ainda prever a “transferência da titularidade e da gestão do património e dos equipamentos móveis ou imóveis afetos à prestação do serviço público em relação ao qual as competências são delegadas”.

Em matéria de Segurança social, e em particular no domínio da Ação Social o referido diploma determina que, em articulação com os CLAS, pode ser contratualizada com os órgãos dos municípios a delegação das seguintes competências: (a) participar na execução do serviço contratualizado no âmbito do Serviço de Atendimento e de Acompanhamento Social (SAAS) referente à implementação da RLIS; (b) participação na execução do Programa Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS).

Face ao exposto, fazendo uma análise integrada das três medidas enunciadas anteriormente – RLIS e SAAS; estratégia para a reorganização dos Serviços de Atendimento da Administração Pública (e Programa “Aproximar”); e regime de delegação de competências nos municípios e entidades intermunicipais no domínio de funções sociais – e considerando as declarações do Secretário de Estado supracitadas, de acordo com as quais o Governo pretende “descentralizar competências na área da ação social e delegá-las a instituições de solidariedade (...). Para tal, essas instituições serão financiadas, com fundos comunitários, para colocarem os seus recursos, desde logo humanos, ao serviço de tarefas que até agora passavam pela Segurança Social”, parece poder concluir-se, em primeira instância, que o objetivo seria atribuir a IPSS (mediante a celebração de contratos) o atendimento e o acompanhamento de pessoas e famílias em situação de vulnerabilidade e exclusão social, bem como de emergência social (através dos SAAS), podendo os serviços contratualizados no âmbito da RLIS corresponderem à intervenção social desenvolvida pelo SAAS, e incluir outros serviços complementares que correspondam às necessidades da população do território em causa.

¹¹⁰ Decreto-lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro.

¹¹¹ A contratualização da delegação de competências é realizada através de projetos-piloto.

Ou seja, parece resultar da RLIS¹¹², tal como foi publicamente apresentada pelo Secretário de Estado da Solidariedade e da Segurança Social, que mais do que uma alteração de “paradigma”, podemos estar perante uma desregulação de uma área, cujo acompanhamento e monitorização são complexos.

Por seu turno, a Estratégia para a Reorganização dos Serviços de Atendimento da Administração Pública (incluindo o Programa “Aproximar”) parece alargar ainda mais o âmbito de intervenção das IPSS, ao prever a possibilidade de poder “haver contratualização com o 3º setor, em regime de *outsourcing*”, para *gestão do condomínio* dos serviços denominados Lojas do Cidadão.

Contudo, o recente regime de delegação de competências nos municípios e entidades intermunicipais¹¹³ determina que em matéria de Segurança Social, e em particular no domínio da Ação Social, pode ser contratualizada com os órgãos dos municípios a participação na execução do serviço contratualizado no âmbito do SAAS referente à implementação da RLIS, o que parece indiciar um *risco concorrencial* entre os municípios e as IPSS no âmbito do desenvolvimento do SAAS, da RLIS e do Programa de Descentralização de Políticas Públicas (Programa “Aproximar”).

Independentemente dos equilíbrios ou desequilíbrios que estas medidas poderão suscitar ao nível local, pelos motivos apontados, é essencial que sejam analisadas e avaliadas de uma forma integrada uma vez que estão correlacionadas. Importa também responder a questões como, em que moldes serão operacionalizadas, quais os termos da contratualização entre a Segurança Social e as entidades promotoras, qual o papel das IPSS e dos municípios uma vez que parecem estar em “pé de igualdade” no “acesso” a estas medidas, quais os impactos financeiros.

Alteração ao estatuto das IPSS

Através do Decreto-lei n.º 172-A/2014, de 14 de novembro foi alterado o Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social (aprovado pelo Decreto-lei n.º 119/83, de 25 de fevereiro)¹¹⁴. As alterações introduzidas inserem-se e complementam as medidas enunciadas nos pontos anteriores, destacando-se em sede preambular a referência: “o Governo, desde o início da legislatura, desencadeou um processo de alteração do paradigma de relacionamento existente, deixando o conceito de Estado Tutelar para uma relação de Estado Parceiro estimulando e apoiando a atividade desenvolvida,

¹¹² Despacho n.º 12154/2013 de 24 de setembro (2ª série).

¹¹³ Decreto-lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro.

¹¹⁴ Conforme consta no preâmbulo, foi “ouvida” a União das Misericórdias Portuguesas, foi “promovida a audição” da Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade, mas não terá sido ouvida a União das Mutualidades Portuguesas.

bem como o aparecimento de novas e inovadoras respostas sociais”. É ainda realçada a “capacidade de dinamização económica e social” deste Setor porque “em momentos de crise é uma economia que se comporta de forma expansionista e em contraciclo, quando comparado com os outros setores tradicionais da economia”.

Enquadrada ao “abrigo e no desenvolvimento da Lei de Bases da Economia Social”, a revisão a que foi sujeito o Estatuto é omissa em relação ao Pacto de Cooperação para a Solidariedade Social, assinado em dezembro de 1996, o qual regeu desde então os termos da cooperação entre o Estado e o Terceiro Setor. Não é claro o significado dessa omissão, mas alguns dos princípios nele estabelecidos são significativamente alterados com a revisão agora efetuada, o que pode justificar o facto de não ser referenciado.

Desde logo pelo facto do Estado deixar de tutelar as entidades abrangidas pelo Estatuto, circunscrevendo-se a uma relação de “*apoio*” cabendo-lhe exercer “poderes de inspeção, auditoria e fiscalização sobre as instituições (...) nos exatos termos definidos nos respetivos estatutos”. O acompanhamento e fiscalização “*on going*” por parte do Estado são bastante suprimidos, em oposição aos poderes dos órgãos de fiscalização das instituições que são reforçados. Os orçamentos e as contas das instituições, que anteriormente careciam de visto do membro do Governo responsável pela área da segurança social, com a faculdade de delegação, depois de serem aprovados pelos corpos gerentes, deixam de ser sujeitas a visto, passando a ser apresentadas apenas para verificação da sua legalidade.

Por outro lado, são reforçados e alargados os poderes do Estado para pedir judicialmente a destituição do órgão de administração, o que indicia a aposta numa intervenção mais punitiva e menos preventiva por parte do Estado. Nos fins e atividades principais a desenvolver por estas instituições foram incluídas as iniciativas nos domínios da proteção social dos cidadãos nas eventualidades da doença e morte, bem como outras respostas sociais não referenciadas que contribuam para a efetivação dos direitos sociais dos cidadãos.

Foi ainda clarificada a separação entre os fins principais e os fins instrumentais das instituições, considerando-se como instrumentais outros fins não lucrativos, desde que esses fins sejam compatíveis com os fins principais, bem como “atividades de natureza instrumental relativamente aos fins não lucrativos, ainda que desenvolvidos por outras entidades por elas criadas, mesmo que em parceria e cujos resultados económicos contribuam exclusivamente para o financiamento da concretização daqueles fins”. Passou a

ser permitido que as federações e as confederações¹¹⁵ passem a desenvolver quaisquer fins e atividades, incluindo as instrumentais.

Com a revisão do Estatuto, os mandatos dos presidentes das instituições ou cargos equiparados passam a estar limitados a três mandatos consecutivos (de quatro anos cada um), bem como a remuneração dos órgãos de administração, a qual não pode exceder o montante de quatro vezes o valor do indexante de apoios sociais (IAS). Por outro lado, a fixação da remuneração dos membros dos corpos gerentes deixa de ser competências da assembleia geral passando a ser do órgão de administração.

Sem prejuízo de outras alterações introduzidas, nomeadamente ao nível do registo e da concessão do estatuto de utilidade pública, dos estatutos, das incompatibilidades e condições de exercício dos cargos, da responsabilidade dos titulares dos órgãos e dos termos da sua destituição, ou do destino dos bens das instituições no caso de extinção, em particular no caso das Irmandades da Misericórdia, foram anteriormente enunciadas as alterações mais relevantes na perspetiva em análise no presente trabalho.

É pois expectável que se suceda à alteração dos Estatutos das IPSS, uma revisão do Despacho Normativo n.º 75/92, de 20 de maio, o qual define os critérios gerais de cooperação entre a Segurança Social e as IPSS, cujos acordos revestem atualmente a forma de acordos de cooperação ou acordos de gestão.

Regulamento das participações familiares devidas pela utilização dos serviços e equipamentos sociais

Em dezembro de 2014 foi alterada a Orientação Técnica¹¹⁶ que regula os termos das participações familiares devidas pela utilização dos serviços e equipamentos sociais das IPSS. Em traços gerais a nova Circular enumera as orientações que estão na base do cálculo das participações familiares, assente em três vertentes: “o conceito de agregado familiar, os rendimentos a considerar e uma maior efetividade na determinação da totalidade dos rendimentos”.

Relativamente a estas vertentes, verifica-se que, quer o conceito de agregado familiar, quer a descrição dos rendimentos a considerar se encontram mais detalhados¹¹⁷, reduzindo a margem de discricionariedade associada aos conceitos anteriores. Por exemplo, no caso dos rendimentos era considerado “o

¹¹⁵ As federações são agrupamentos de instituições que prossigam atividades congêneres ou afins, enquanto são confederações a CNIS, a União das Misericórdias Portuguesas e a União das Mutualidades Portuguesas.

¹¹⁶ Através da Circular n.º 4, de 16 de dezembro de 2014, emitida pela Direção-geral da Segurança Social (DGSS), a qual veio substituir a Orientação Normativa Circular n.º 3, de 2 de maio de 1997, emitida pela então Direção-geral de Ação Social (DGAS). Pode ser consultada no Portal da Segurança Social em: <http://www4.seg-social.pt/documents/10152/7002195/COT+4+2014.pdf>.

¹¹⁷ Apresentam diversas semelhanças aos conceitos previstos no Decreto-lei n.º 70/2010, de 16 de junho – Condição de Recursos.

rendimento mensal ílquido corresponde ao duodécimo da soma dos rendimentos anualmente auferidos, a qualquer título” o que poderia introduzir dúvidas e aplicações distintas entre instituições.

Por outro lado, a Circular n.º 4 de dezembro de 2014 estabelece que na sequência da aplicação das novas orientações, os aumentos das participações pagas atualmente pelas famílias não podem ser superiores a 5%. Contudo, não clarifica se esse limite se aplica apenas num primeiro recálculo ou enquanto o utente frequentar a resposta social. Por exemplo, a participação de uma família com um filho em creche, que da aplicação das novas regras resulte um aumento de 15%, não sofrerá um aumento superior a 5% enquanto a criança frequentar a creche, ou este limite máximo de aumento só se aplica num primeiro recálculo da mensalidade a pagar? Esta questão pode tornar-se mais pertinente no caso de respostas sociais como a Estrutura Residencial para Pessoas Idosas (ERPI)¹¹⁸, cujo período de frequência é tendencialmente mais longo.

De acordo com aquela Circular as novas orientações aplicam-se “decorridos 90 dias sobre a data em que seja dado conhecimento do respetivo teor às instituições pelos Centros Distritais do ISS, I.P”. Como se deve aplicar este período de vigência? Com efeito, permanece a dúvida se os 90 dias se aplicam exclusivamente aos novos utentes e os utentes que frequentam atualmente as respostas sociais só terão as suas participações revistas à luz das novas regras a contar do próximo ano civil ou do próximo ano letivo (para as respostas sociais destinadas às crianças). Ou se, pelo contrário, passado o prazo estabelecido as novas normas de podem aplicar também aos utentes que frequentam atualmente as respostas sociais.

Da análise às alterações introduzidas pela Circular n.º 4/2014 importa destacar as seguintes:

- Não foi mantida na recente Circular a norma que previa uma redução de 20% na participação familiar mensal sempre que se verificasse a frequência do mesmo estabelecimento por mais do que um elemento do agregado familiar. Por exemplo, a mensalidade que uma família, com mais do que uma criança em creche, paga atualmente pode ser revista com as novas normas, porque deixa de beneficiar da redução de 20%.
- O montante da participação familiar é calculado pela aplicação de uma determinada percentagem ao rendimento familiar *per capita*, em função da resposta social em causa.

¹¹⁸ “Considera-se estrutura residencial para pessoas idosas (lar para idosos e estrutura residencial), o estabelecimento para alojamento coletivo, de utilização temporária ou permanente, em que sejam desenvolvidas atividades de apoio social e prestados cuidados de enfermagem”. Portal da Carta Social.

Relativamente às respostas sociais: Serviço de Apoio Domiciliário (SAD)¹¹⁹ e Centro de Dia¹²⁰, as percentagens aplicáveis tenderam em agravar-se com as alterações introduzidas. No SAD passa a ser aplicada uma percentagem sobre o rendimento familiar *per capita*, variável entre 40% e 75%, enquanto a percentagem anterior se situava nos 50%. Relativamente ao Centro de Dia a percentagem a aplicar sobre o rendimento familiar *per capita* é variável, entre 45% e 60%, por relação ao intervalo entre 40% e 50% aplicado anteriormente.

- Relativamente à resposta social Estrutura Residencial para Pessoas Idosas (ERPI) foram introduzidas as seguintes alterações:
 - A esta resposta social é aplicado um conceito de agregado familiar distinto das restantes, sendo considerada apenas a pessoa destinatária da ERPI. Com esta particularidade a “comparticipação familiar” é calculada considerando apenas os rendimentos do destinatário da resposta;
 - A Circular anterior estabelecia que, qualquer que fosse a resposta social, o montante da participação familiar não poderia “exceder o custo médio real do utente verificado no equipamento ou serviço que utiliza”. Com as alterações introduzidas, mantém-se uma norma similar aplicável às restantes respostas sociais, com exceção da ERPI, à qual “não é aplicado um montante máximo de participação familiar”;
 - O cálculo da “comparticipação familiar¹²¹” a pagar pelo utente é determinado através da aplicação ao rendimento *per capita*, de uma percentagem variável entre 75% a 90% (de acordo com o grau de dependência), percentagem essa que com a anterior Circular se situava nos 70%;
 - Com as alterações introduzidas à participação a pagar pelo utente, pode ainda acrescer uma participação dos descendentes ou outros familiares, “para a qual deve ser atendida a capacidade económica do agregado familiar, sendo o montante apurado acordado entre as partes interessadas, mediante outorga

¹¹⁹ O Serviço de Apoio Domiciliário “consiste na prestação de cuidados individualizados e personalizados no domicílio a indivíduos e famílias quando, por motivo de doença, deficiência ou outro impedimento, não possam assegurar temporária ou permanentemente, a satisfação das necessidades básicas e/ou as atividades da vida diária”. Portal da Carta Social.

¹²⁰ O Centro de Dia “consiste na prestação de um conjunto de serviços que contribuem para a manutenção das pessoas idosas no seu meio sociofamiliar”. Portal da Carta Social.

¹²¹ No caso da ERPI corresponde à participação calculada apenas com os rendimentos do destinatário da mesma.

de acordo escrito e com emissão do respectivo recibo de forma individualizada”.

As normas estabelecidas pela Circular n.º 4/2014 devem ser analisadas em articulação com as seguintes disposições do Protocolo de Cooperação 2015/2016:

- Estabelece um valor de referência para frequência da ERPI, em 2015, no montante de 970 euros por utente/ mês.
- Estabelece para o ano de 2015 um montante de comparticipação mensal da Segurança Social de 362,49 euros por utente/ mês.
- Prevê que “o somatório de todas as comparticipações (utente, segurança social e familiar), num período de referência anual, para os utentes abrangidos pelo acordo de cooperação, não pode exceder o produto do valor de referência referido anteriormente, pelo número de utentes em acordo de cooperação, acrescido de 15%)”.

Da aplicação desta norma resulta que, em média, a comparticipação paga pelo utente, somada à comparticipação paga pelos familiares, deve situar-se em 2015 em cerca de 753,01 euros/ mês.

- Por último, o Protocolo de Cooperação em vigor prevê que no caso da ERPI, “não é lícita a exigência de qualquer pagamento quer no ato de inscrição, quer no ato de ocupação da vaga em estrutura residencial para pessoas idosas, como condição de acesso”.

No caso da resposta social Estrutura Residencial para Pessoas Idosas, as normas supracitadas aplicam-se exclusivamente aos utentes abrangidos pelos Acordos de Cooperação com a Segurança Social. Aos utentes que não estão abrangidos pelos referidos Acordos não estão estabelecidos, para o ano de 2015, quaisquer limites aos montantes de comparticipação a pagar pelo utente ou pela família¹²².

Analisando os Protocolos de Cooperação celebrados nos últimos anos verifica-se que, no caso da resposta social ERPI foram introduzidas alterações adicionais, para além das constantes na Circular n.º 4/2014. Verifica-se que o Protocolo de Cooperação para 2009 introduziu algumas regras na determinação da comparticipação familiar, que foram alteradas ou suprimidas nos Protocolos celebrados nos anos seguintes. A título de exemplo, destacam-se as seguintes:

- O somatório da comparticipação paga pelo utente e da comparticipação paga pelos familiares não poderia ultrapassar 125%

¹²² Salienta-se contudo, que existem situações em que, mesmo não havendo Acordo de Cooperação celebrado, o equipamento social foi construído com recurso a programas de investimento públicos, beneficiando a instituição de cofinanciamento público para a sua construção.

do valor de referência, deduzido do montante de comparticipação da segurança social.

Se esta norma fosse aplicável em 2015, a comparticipação máxima admissível (a pagar pelo utente e pela família¹²³), situar-se-ia em 850,01 euros por mês¹²⁴.

- Em 2009 a norma anterior era conjugada com a norma incluída no Protocolo de Cooperação em vigor, de acordo com o qual “ao somatório das comparticipações do utente, das comparticipações dos familiares e das comparticipações pagas pela Segurança Social, num período de referência anual, não pode exceder o produto do valor de referência para frequência da ERPI, pelo número de utentes em acordo de cooperação, acrescido de 15%”¹²⁵.

Ou seja, no período de um ano:

$$\begin{array}{l} \text{(Somatório das comparticipações pagas} \\ \text{pelos utentes, das comparticipações pagas} \\ \text{pelos seus familiares e das} \\ \text{comparticipações pagas pela Segurança} \\ \text{Social)} \end{array} < \begin{array}{l} \text{(115\% do valor de referência} \\ \text{para frequência da ERPI X n.º de} \\ \text{utentes da ERPI)} \end{array}$$

À semelhança do exemplo anterior, o Protocolo de Cooperação para 2009 estabelecia alguns limiares aplicáveis aos utentes que não estivessem abrangidos pelos Acordos, designadamente:

- Ao somatório da comparticipação paga pelo utente e da comparticipação paga pelos familiares, era aplicado um limite correspondente a 150% do valor de referência para frequência da ERPI.
- Por outro lado, ao somatório das comparticipações do utente e dos descendentes, num período de referência anual, para os utentes que não estivessem abrangidos pelo acordo de cooperação, não podia exceder o produto do valor de referência para frequência da ERPI, pelo número de utentes em acordo de cooperação, acrescido de 50%.

Ou seja, no período de um ano:

¹²³ O Protocolo de Cooperação para 2009 previa que a comparticipação familiar apenas podia ser cobrada aos descendentes de 1º grau em linha reta, ou a outros herdeiros legítimos nos termos do Código Civil. Com as orientações previstas na Circular n.º 4/2014, a comparticipação familiar pode ser cobrada aos descendentes ou outros familiares (em sentido lato).

¹²⁴ Com o Valor de Referência estabelecido em 2009 (775,77 euros) a comparticipação máxima admissível a pagar pelo utente e pela família situar-se-ia em 622,40 euros por mês.

¹²⁵ Da aplicação desta norma resulta que, *em média*, a comparticipação paga pelo utente, somada à comparticipação paga pelos familiares, deve situar-se em 2015 em cerca de 753,01 euros/ mês.

(Somatório das comparticipações pagas pelos utentes e das comparticipações pagas pelos seus descendentes) < (150% do valor de referência para frequência da ERPI X n.º de utentes da ERPI)

Por último, importa salientar que normas desta natureza não são apenas orientações a aplicar pelas instituições, decididas e veiculadas pelo Ministério que tutela a área. Devem ser analisadas enquanto medida de política, que influencia diretamente o rendimento disponível das famílias e não é inócua no acesso às respostas sociais.

Desafios: dúvidas, questões, alternativas e caminhos

Como referido, na génese da generalidade das reformas efetuadas ao longo de quase um século em matéria de assistência social e mais recentemente de solidariedade social, esteve e continua a estar a necessidade de transformar o velho paradigma assistencialista e residual num modelo capaz de responder aos mais recentes desafios da proteção social, assente na efetivação de direitos e na participação ativa de todas as partes envolvidas, concretizado através de medidas, programas, projetos.

São enormes os desafios que se apresentam, no atual contexto, ao nível da proteção social e a solução a adotar face aos problemas presentes, bem como o rumo a seguir em matéria de Modelo de Proteção Social que desejamos, tornam o atual momento, também num momento decisivo para o futuro da cooperação entre o Estado e o Terceiro Setor.

Que modelo para Portugal?

As soluções podem passar por uma continuidade de programas e medidas em curso ou já experimentados, como os programas de luta contra a pobreza, a alteração do sistema de proteção de crianças e jovens em risco, a fundação de um novo regime de prestações familiares que privilegiam as famílias de mais baixos rendimentos, em particular as famílias com crianças e jovens a cargo, a criação de medidas que procuram garantir um rendimento mínimo ao mesmo tempo que visam a inserção social dos grupos mais vulneráveis ou, por um conjunto de medidas que permitam redistribuir de forma cada vez mais eficaz o apoio social pelos portugueses que mais precisam, que têm maiores carências económicas e maior dificuldade de acesso às respostas sociais, sempre sujeitas a um acompanhamento e avaliação permanentes, para que a utilização dos recursos financeiros públicos afetos aos subsistemas de Ação Social e Solidariedade, seja cada vez mais eficiente no combate à pobreza e à desigualdade.

O Estado Social português parece hoje cativo da narrativa austeritária que tem sobretudo atingido os países do sul da Europa, alavancada por uma

economia financeira desregulada e desreguladora, que desvaloriza o trabalho, ataca a atividade económica, reduz a proteção social aos mínimos e aprofunda as desigualdades.

O campo da intervenção social no combate à pobreza e à exclusão é hoje o espelho mais fiel das lógicas de ação neoliberais que têm dominado o espectro político. Atente-se ao quadro nacional, onde, perante o aumento constante do desemprego e da precariedade do emprego, associados a uma inevitável quebra de rendimento disponível das famílias e ao conseqüente empobrecimento, a somar a uma pobreza estrutural que caracteriza um quinto da população portuguesa, o recurso ao sistema de proteção social tornar-se-ia essencial, e até inevitável.

No entanto, assiste-se a um recuo da provisão pública em diversos domínios, sustentado por um argumentário que enfatiza critérios de eficiência e eficácia da despesa social; que hiperboliza o combate à fraude em determinadas prestações sociais ao ponto de se questionar a sobrevivência do próprio sistema de proteção social; que privilegia a visão assistencialista e emergencialista da Ação Social em detrimento de uma abordagem pelos direitos e sustentada em medidas preventivas e que parece desregular aquele que era um princípio fundamental da cooperação entre o Estado e o Terceiro Setor, que consistia nos poderes de tutela do Estado, e de fiscalização e de inspeção no garante dos objetivos de desenvolvimento social.

Não colocando em causa o papel essencial que o Terceiro Setor tem em Portugal, na prossecução da Ação Social, nem a necessidade do Estado continuar a apoiar e a valorizar as instituições particulares de solidariedade social, este parece ser o momento para uma reflexão aprofundada sobre o rumo a tomar, sobre qual a forma de sedimentar e fortalecer a relação com as IPSS, devendo estas desenvolver respostas sociais e programas específicos, deixando no Estado aquelas que são as funções essenciais de atribuição direta de apoios públicos, designadamente a atribuição de prestações sociais ou de outros apoios de natureza monetária.

Importa ainda salientar que o presente trabalho não visou uma análise ao papel individual de cada instituição, não constitui uma crítica ao trabalho desenvolvido por estas entidades, nem pretende avaliar o trabalho meritório dos seus órgãos ou funcionários. Foi desenvolvido tendo como foco as medidas de política adotadas, e os atores e intervenientes principais no modelo de cooperação instituído: o Governo em funções em cada momento e as estruturas representativas das instituições.

Apontam-se de seguida algumas pistas de intervenção futura:

- Desenvolver uma estratégia nacional de Ação Social (com medidas e metas que permitam a sua monitorização; identificação de públicos-alvo; etc). A tónica deve incidir no beneficiário/ utente;
- Melhorar sistemas de recolha de dados (por exemplo, criando uma plataforma única de gestão de informações, nomeadamente de planos de intervenção individual/familiar);
- Assumir uma abordagem de inclusão ativa (com três pilares: rendimentos, emprego, serviços):
 - ✓ Pilar rendimentos: gestão e aplicação de prestações mínimas (RSI, SSD, etc.) ou de subsídios pontuais (subsídios eventuais). Participação financeira direta às famílias para a frequência de serviços de respostas sociais, assumindo o Estado o cumprimento da diferenciação positiva;
 - ✓ Pilar emprego: gestão e aplicação de medidas do mercado de trabalho inclusivo (CEI e CEI+, Empresas de inserção, etc.);
 - ✓ Pilar serviços: gestão de vagas participadas pelo Estado em serviços e equipamentos sociais; atribuição de tarifas sociais (energia, transportes, etc.).

Mas pretende-se com este documento, mais do que apontar pistas ou caminhos, deixar dúvidas, questões para um debate que deve ser feito na sociedade, de forma aberta e sem preconceitos.

É essencial conhecer para decidir, debater para tomar decisões, perceber qual o percurso do Terceiro Setor em Portugal até agora, para melhor compreender as dinâmicas instaladas, o peso e a importância que este assume no desenvolvimento das respostas sociais, bem como o “poder negocial” e a influência que este setor e os seus representantes têm na sociedade portuguesa em geral, e junto do poder político, em particular.

Para suscitar o debate e a reflexão deixam-se apenas algumas das muitas questões que merecem reflexão:

- No atual contexto de austeridade e de debate sobre o futuro do Estado Social, deve o poder político continuar a reforçar esta área (representa atualmente mais de 1.600 milhões de euros por ano)?
- E esse reforço deve ser acompanhado de uma revisão do modelo de cooperação implementado, de modo a equilibrar direitos e deveres de ambas as partes, ou deve ser reforçada a autonomia das IPSS, sem um efetivo envolvimento do Estado, não só ao nível da decisão, mas também do acompanhamento e da fiscalização, como parece estar a suceder nos anos mais recentes?

- Deve o poder político continuar a cortar nas prestações de solidariedade, dirigidas às pessoas com menores recursos, reforçando em simultâneo as transferências financeiras para as IPSS?
- Qual o grau de eficácia das prestações sociais atribuídas diretamente aos beneficiários? E dos apoios prestados indiretamente pelas IPSS aos cidadãos mais vulneráveis ou com menores recursos? Devem as prestações sociais e estes apoios ser complementares ou substitutivos (como parece estar a acontecer)?
- Deve ser trazida para a agenda pública a discussão sobre quem é mais eficiente no desenvolvimento das respostas sociais, se o Estado ou as IPSS? Ou as decisões tomadas até agora, conforme explica a teoria do institucionalismo histórico, condicionam de forma incontornável as escolhas futuras?
- Onde deve começar e onde deve parar a intervenção do Terceiro Setor?
- Serão as IPSS e os seus recursos (incluindo os subsídios do Estado) geridos da forma mais eficiente?
- Faria sentido aplicar a estas instituições e aos seus dirigentes algumas das normas aplicadas à ação dos gestores e dirigentes da administração pública (designadamente em matéria orçamental e correspondente responsabilização financeira)?
- O reforço das transferências financeiras para as IPSS deve passar a ser dirigido de forma explícita aos utentes/ beneficiários, sabendo o Estado exatamente quem são ou quais os critérios adotados pelas IPSS na sua seleção, ou deve o Estado continuar (como parece estar a fazer) a suportar os acordos com base em números de utentes/ números de beneficiários?
- Deve a concessão de financiamento público às IPSS ser mais divulgada, tornando mais transparente para o cidadão esta relação de cooperação com o Estado e a despesa pública associada?
- O atual modelo de comparticipação (em que o Estado comparticipa a IPSS com um montante fixo por utente/ mês e a instituição é que determina o montante de comparticipação familiar, tendo subjacente o princípio da diferenciação positiva), deve ser substituído por um modelo de comparticipação direta à família?
- O modelo de comparticipação direta ao utente, implementado em 2006 na Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados, deve ser generalizado a todas as respostas sociais?

- São aceitáveis as recentes alterações às normas que regulamentam o cálculo das participações familiares devidas pela utilização dos serviços e equipamentos sociais, de acordo com as quais as famílias com segundo filho em creche deixam de beneficiar de desconto, ou no caso das participações por frequência em lar de idosos deixarem de estar sujeitas a um limite máximo?
- Deve ser implementado um modelo em que o Estado efetue uma gestão de vagas em serviços e equipamentos sociais, designadamente através da criação de uma base de dados a nível nacional? Ou no limite, sinalize os utentes para as vagas disponíveis, tal como na RNCCI?
- Devem as IPSS continuar a prestar exclusivamente serviços ou apoios em espécie?
- Ou devem ser atribuídas às IPSS funções que até agora estiveram sempre na esfera direta do Estado, como por exemplo a atribuição de prestações sociais ou a subsídios monetários eventuais?
- O Secretário de Estado da Segurança Social afirmou que das competências das IPSS passarão a constar a receção e gestão dos processos relativos a medidas como o Rendimento Social de Inserção, o Subsídio Social de Desemprego e os subsídios eventuais¹²⁶. Como se evitaria o livre arbítrio na concessão destas prestações sociais ou de subsídios eventuais (de natureza monetária) por parte das IPSS?
- Na mesma entrevista aquele governante afirmou que a delegação de competências de Ação Social em instituições de solidariedade será sustentada através de financiamento “com fundos comunitários, para colocarem os seus recursos, desde logo humanos, ao serviço de tarefas que até agora passavam pela Segurança Social”. Em que moldes estará pensada essa canalização de fundos do próximo quadro comunitário para as IPSS? A quem compete a gestão desses fundos? Parece resultar do novo Fundo de Reestruturação do Setor Solidário que parte da gestão, decisão, acompanhamento da execução desses fundos fica exclusivamente na responsabilidade das IPSS, uma vez que estes constituem uma das fontes de financiamento previstas. Será aceitável que tal aconteça?
- Do regime de delegação de competências administrativas recentemente publicado parece resultar, em particular no domínio da Ação Social, que o Estado pretende contratualizar, com os municípios ou com as instituições do terceiro setor, a execução do SAAS referente à implementação da RLIS ou a reorganização dos serviços de

¹²⁶ Ver nota de rodapé 100.

atendimento o que parece indiciar um “risco concorrencial” no desenvolvimento do processo de descentralização de competências. Deveria a estratégia de descentralização ser mais clara sobre os critérios que irão determinar, em cada território, se a descentralização vai ser prosseguida pelo município ou por uma instituição do terceiro setor? É desejável que uma medida desta natureza assente num regime concorrencial entre poder local e terceiro setor, quando deveria assentar numa lógica de parceria?

- Qual o papel que o terceiro setor deverá ter em áreas como a educação e a saúde, face ao recente regime de delegação de competências administrativas que remete essas competências para os municípios?
- Que medidas deve o Governo adotar quando se identificarem sobreposições de políticas públicas (como por exemplo, no caso dos ATL assegurados pelas IPSS e da escola a tempo inteiro, assegurada pelas autarquias)?

Conclusão

O presente trabalho insere-se no Observatório sobre Crises e Alternativas, um projeto desenvolvido pelo Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, tendo como objetivo a elaboração de um diagnóstico e a caracterização da crise em Portugal, mediante o acompanhamento e avaliação das políticas públicas adotadas neste período, para que possam ser identificadas soluções e respostas aos problemas que persistem ou que se agudizaram. No âmbito das atividades das Oficinas sobre Segurança Social, organizadas por este Observatório, foi consensual que um dos temas com menor reflexão técnica era o da Ação Social e do papel do Terceiro Setor.

Verifica-se que as políticas sociais mais recentes tiveram um forte pendor austeritário, o que se traduziu numa diminuição da proteção social nomeadamente nas componentes de solidariedade e proteção familiar. Ao contrário do que seria expectável num período de aumento de desemprego e de diminuição dos rendimentos líquidos das famílias, as prestações sociais¹²⁷ de combate à pobreza mais severa foram sujeitas a alterações legislativas para que o seu acesso fosse mais restrito, tendo como consequência a diminuição dos seus beneficiários, a redução ou o congelamento do valor das prestações e o agravamento do risco de pobreza em Portugal. Mas, a par destes resultados assistiu-se a um fenómeno contrário nas medidas de Ação Social: houve claramente uma aposta nesta área, com uma evidente canalização de recursos

¹²⁷ Nomeadamente Rendimento Social de Inserção, Complemento Solidário para Idosos, Abono de Família.

públicos das prestações sociais de combate à pobreza para medidas com um forte pendor caritativo.

Com efeito, num contexto de austeridade assistiu-se ao reforço da dotação financeira com os acordos de cooperação na Segurança Social, a uma aposta na resposta social “Cantina Social”, até então marginal, e a uma intenção de remeter para as instituições do terceiro setor o desenvolvimento de competências assumidas até agora, e em regra, pelo Estado.

Tratando-se de escolhas políticas numa área pouco estudada, e essencialmente numa área com pouco debate e pensamento crítico, parecia importante aprofundar o tema, perceber historicamente qual a evolução do terceiro setor em Portugal e de que forma as decisões políticas tomadas ao longo do tempo influenciaram o desenvolvimento das instituições deste setor. Esta perceção histórica tornou-se essencial para a compreensão do alcance das medidas de política que foram adotadas nesta área durante o período de vigência do Plano de Ajustamento Económico e Financeiro. Verifica-se que, mesmo após o *terminus* do Programa de Ajustamento, as medidas em matéria de proteção social mantêm a mesma tendência, com uma diminuição dos beneficiários das prestações de combate à pobreza, por não se assistir a uma reformulação premente das regras de acesso, e o surgimento de novas medidas no âmbito da Ação Social, com implementação a prazo, que têm como objetivo transferir responsabilidades para o setor solidário, esvaziando o Estado das suas competências e dos recursos humanos nestas áreas, sem que tenha sido demonstrado que tal opção se venha a traduzir numa diminuição da despesa pública ou numa melhoria da proteção social.

Neste contexto, pretende-se com este trabalho, mais do que apontar soluções ou apresentar propostas concretas, deixar dúvidas e levantar questões para promover um debate que urge ser feito na sociedade, de forma aberta e sem preconceitos.

As dúvidas e as questões apontadas devem ser debatidas e discutidas por todos, para que possam ser sinalizadas soluções que respondam aos problemas identificados.

Referências Bibliográficas

Campbell, Mike (1999), “The Third System, Employment and Local Development”, *Synthesis Report*. Bruxelas: Comissão Europeia.

Chaves, Rafael; Monzón, José Luis (2007), *A Economia Social na União Europeia – Síntese*. Bruxelas: Comité Económico e Social Europeu/ International Center of Research and Information on the Public and Cooperative Economy.

Gabinete de Estratégia e Planeamento/ Ministério da Solidariedade e Segurança Social (2010), “O Papel da Rede de Serviços e Equipamentos Sociais”. *Revista Sociedade e Trabalho*, 41 (maio/agosto 2010).

Observatório sobre Crises e Alternativas, 2013, *A anatomia da crise: identificar os problemas para construir as alternativas*. 1º relatório preliminar. Coimbra: CES.

Ostrom, E. (1986), “An agenda for the study of institutions”, *Public Choice*, 48.

Parrish, R. (2003), “The politics of sports regulation in the European Union”, *Journal of European Public Policy*, 10:2, abril 2003.

Pereirinha, José António; Carolo, Daniel Fernando (2006), *Construção do Estado-Providência em Portugal no período do Estado-Novo (1935- 1974): notas sobre a evolução da despesa social*. Lisboa: CISEP/ISEG.

Teixeira, António (1996), *As Instituições Particulares de Solidariedade Social – Aspetos da evolução do seu regime jurídico*. Lisboa: Direção-geral de Ação Social/ Núcleo de Documentação Técnica e Divulgação.

Outras referências

“Acordo de Parceria 2014/2020 – Portugal 2020”, Governo de Portugal, 2014.

“Apresentação pública do Programa de Emergência Social (PES)”, Ministério da Solidariedade e Segurança Social, Governo de Portugal, 2012.

“Carta Social – Rede de Serviços e Equipamentos” (Relatórios de 2000 a 2012), Gabinete de Estratégia e Planeamento, Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social.

“Conta da Segurança Social (2003 a 2012)”, Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social

Constituição da República Portuguesa

Legislação diversa

Observatório sobre Crises e Alternativas

CES Lisboa

Picoas Plaza

Rua do Viriato, 13, Lj 117/118

1050-227 Lisboa

T. +351 216 012 848

F. +351 239 855 589

E. observatoriocrises@ces.uc.pt

web. www.ces.uc.pt/observatorios/crisalt