

X960854451

UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA
INSTITUTO SUPERIOR DE ECONOMIA E GESTÃO

ACÇÃO SOCIAL NO QUADRO DA PROTECÇÃO PÚBLICA EM PORTUGAL
UM ESTUDO DE CASO

MARIA JOSÉ MARTINS MENDES CALDEIRA FRADIQUE

Dissertação apresentada para a obtenção do
grau de mestre em Economia e Política Social
Sob orientação de:
Professor Doutor Carlos Manuel Pereira Silva

Composição do Júri:

Presidente:

Doutor Carlos Manuel Pereira Silva, Professor Associado do Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa.

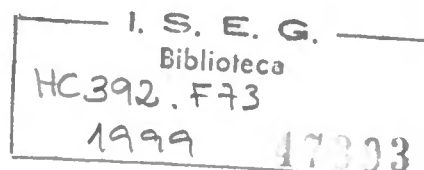
Vogais:

Doutora Maria do Pilar Esteves González, Professora Auxiliar da Faculdade de Economia da Universidade do Porto.

Doutora Maria Manuela de Brito Arcanjo Marques da Costa, Professora Auxiliar do Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa.

FEVEREIRO 1999

UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA
INSTITUTO SUPERIOR DE ECONOMIA E GESTÃO



ACÇÃO SOCIAL NO QUADRO DA PROTECÇÃO PÚBLICA EM PORTUGAL
UM ESTUDO DE CASO

MARIA JOSÉ MARTINS MENDES CALDEIRA FRADIQUE

Dissertação apresentada para a obtenção do
grau de mestre em Economia e Política Social
Sob orientação de:
Professor Doutor Carlos Manuel Pereira Silva

Composição do Júri:

Presidente:

Doutor Carlos Manuel Pereira Silva, Professor Associado do Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa.

Vogais:

Doutora Maria do Pilar Esteves González, Professora Auxiliar da Faculdade de Economia da Universidade do Porto.

Doutora Maria Manuela de Brito Arcanjo Marques da Costa, Professora Auxiliar do Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa.

FEVEREIRO 1999

AGRADECIMENTOS

Ao Professor Doutor Carlos Manuel Pereira da Silva, pela sua disponibilidade e orientação na elaboração desta Dissertação.

Ao Professor Doutor J. Pereirinha, coordenador do curso, pela sua capacidade de acompanhamento dos mestrandos.

À Professora Doutora Manuela Arcanjo, pelas orientações iniciais para a elaboração desta dissertação.

Ao Conselho Directivo do Centro Regional de Segurança Social de Lisboa e Vale do Tejo, na pessoa da sua Presidente Dr^a Maria Manuel Godinho, pela colaboração prestada.

À equipe do Serviço Sub-regional de Segurança Social de Loures, pela colaboração prestada na recolha da informação.

À Dr^a Isabel de Castro, pela sua amizade e disponibilidade em me apoiar ao longo da realização do presente trabalho.

Por fim, agradeço toda a compreensão da minha família sem a ajuda da qual não seria possível a concretização deste trabalho.



ÍNDICE

Introdução	1
Capítulo I - Evolução dos Sistemas de Segurança Social	4
1.1. Enquadramento	4
1.2. Sistemas de segurança social - origem e evolução	5
1.2.1. Sistema Alemão	6
1.2.2. Sistema Britânico	8
1.3. Evolução recente	10
1.4. Segurança Social na União Europeia.....	14
1.5. Protecção Social Pública em Portugal	23
1.5.1. Antecedentes históricos.....	23
1.5.1.1. As Políticas Sociais na Mon. Liberal - 1820 a 1910	23
1.5.1.2. Primeira República.....	27
1.5.1.3. Estado Novo.....	28
1.5.1.4. Pós 25 de Abril de 1974.....	34
1.5.1.5. O Sistema de Segurança Social Português	34
1.5.2. Regimes de Segurança Social	35
1.5.2.1.Regime Geral	36
1.5.2.2.Regime não Contributivo.....	38
1.6. Prestações Sociais e Financiamento	39
1.6.1. Prestações sociais	40
1.6.2. Financiamento.....	41
1.7. Portugal no contexto Europeu	43
2. Capítulo II - Acção Social no Quadro da Protecção Social Pública	48
2.1. Introdução.....	48
2.2. Enquadramento Teórico- Legislativo dos Serviços de A. Social	49
2.3. Diferenças e Semelhanças entre Reg. de S.Social e Acção Social ...	50
2.4. O papel dos serviços de A.S. no quadro da Protecção Soc. Pública..	54
2.5. Importância dos serviços de Acção Social	56
2.6. A pobreza e a exclusão social	57
2.7. Os serviços sociais como um direito.....	59

2.8.	Rendimento Mínimo Garantido	60
2.8.1.	Rendimento Mínimo Garantido na Europa	60
2.8.2.	Rendimento Mínimo Garantido em Portugal	64
3.	Capítulo III - Estudo de caso	67
3.1.	Definição do problema a investigar	67
3.1.1.	Material e métodos	69
3.1.1.1.	Fiabilidade da amostra	69
3.1.1.2.	Metodologia	71
3.1.1.3.	Identificação da amostra	71
3.2.	Utilizadores dos serviços sociais	72
3.2.1.	Níveis etários	73
3.2.2.	Origem dos utilizadores	75
3.2.3.	Estado civil	76
3.2.4.	Dimensão do agregado familiar	78
3.2.5.	Habilitações académicas	80
3.2.6.	Situação sócio-profissional	81
3.2.7.	Utilizadores da AS segundo a situação profissional	83
3.2.8.	Situação habitacional	84
3.2.9.	Situação económica	86
3.2.10.	Evolução do processo dos utilizadores	88
3.3.	Análise sócio-económica dos utilizadores	89
3.3.1.	Escalões etários segundo as habilitações académicas	89
3.3.2.	Habilitações académicas e situação profissional	91
3.3.3.	Escalões etários e dimensão do agregado familiar	92
3.3.4.	Dimensão do agregado familiar e estado civil	93
3.3.5.	Dimensão do agregado familiar por situação profissional	94
3.3.6.	Dimensão do agregado familiar e situação habitacional	95
3.3.7.	Escalões de rendimento e dimensão do agregado familiar	97
3.3.8.	Escalões de rendimento e habilitações académicas	99
3.3.9.	Escalões de rendimento e situação habitacional	100
3.3.10.	Escalões de rendimento e situação profissional	101

3.4. Caracterização final dos utilizadores da acção social.....	102
4. Conclusão geral	107

Bibliografia

Anexo I

Anexo II

INTRODUÇÃO

O direito à protecção social é hoje uma realidade, consagrada na Constituição da República Portuguesa. É inegável que a formação do sistema de segurança social provocou um extraordinário progresso no processo de protecção social. Mas o direito à segurança social é muito complexo porque envolve uma série de pressupostos. Em consequência dessa complexidade muitas pessoas acabam por não ser abrangidas pelo sistema. Contudo, a pobreza e a exclusão social estão a aumentar o que determina uma cada vez maior procura dos serviços da acção social, como está patente no "*Livro Verde da Comissão das Comunidades Europeias, (1994.21)*". Este dado, poderá levar-nos a questionar qual o papel da acção social no sistema de protecção pública, isto é, se a acção social surge por necessidade de dar resposta a questões que não são contempladas no sistema de segurança social, e/ou se as prestações atribuídas pela segurança social são insuficientes para dar resposta às necessidades do dia a dia dos cidadãos.

Se numa imagem clássica a relação de trabalho e o factor necessidades concretas são os elementos tradicionais dos seguros sociais, nos últimos tempos este conceito está a evoluir para uma visão mais alargada, tendo em conta as necessidades reais e humanas. Assim, cada dia, com maior nitidez, estão a surgir novas orientações com a implementação de novas políticas sociais. De referir todas as medidas políticas, quer a nível internacional, quer a nível nacional, dos programas de luta contra a pobreza e de integração social. De facto, o problema da pobreza e da exclusão social tem constituído fonte de debate e reflexão por parte dos actores sociais e do poder político.

Genericamente todos os países reconhecem a importância dos serviços sociais como interventores sociais, quer no que respeita à complementaridade dos serviços às prestações básicas dos sistemas de segurança social, quer no que diz respeito à vertente de integração comunitária, tendo em conta a evolução das estruturas familiares urbanas e rurais, as mudanças sócio-culturais, o trabalho da mulher e as novas formas de condição de vida , entre outros.

Assim, considerando os serviços de acção social um sector social de interesse crescente e com fortes implicações no conjunto do sistema de segurança social, propomo-nos, na presente dissertação, dar um contributo para um melhor conhecimento dos serviços da acção social enquanto parte integrante do sistema de protecção social em Portugal.

Na base da escolha do objecto de estudo estiveram cerca de 27 anos de vida profissional dedicada à área de segurança social, a qual ocupa um papel muito importante na economia social e na política social, condicionando fortemente a escolha no que respeita à definição do campo de análise para este trabalho de investigação. Outro aspecto igualmente importante foi o facto de ao longo do desenvolvimento da parte curricular do Mestrado de Economia Político Social perceber melhor o problema do aumento da pobreza, indicador que nos pode levar a pensar que o sistema de segurança social não cobre todas as situações de carência no que diz respeito à falta de rendimentos.

Neste contexto, procuraremos investigar, em primeiro lugar, as diferenças e semelhanças, no quadro da protecção social, entre os chamados sistemas de segurança social e a acção social. Em segundo lugar, determinar o perfil do utilizador dos serviços sociais no que diz respeito às prestações pecuniárias de natureza extraordinária e tentar medir o seu grau de dependência nos casos em que já existe formação de direito pela área de regimes da segurança social. Assim, através de um estudo, retrospectivo, de uma série de processos referentes a utilizadores dos serviços de Acção Social, no Concelho de Loures, do Centro Regional de Segurança Social de Lisboa e Vale do Tejo, Serviço Sub-Regional de Loures, nos anos 1994, 1995 e 1996, tentaremos identificar factores determinantes da necessidade de existência dos serviços de acção social. Serviços esses considerados subsidiários do sistema de segurança social enquanto modalidade de apoio social personalizado em situações de carência económica, daqueles que se encontram sem qualquer protecção.

Foi escolhido o Serviço Sub-Regional de Loures, por se saber tratar-se de um Concelho representativo da Grande Lisboa (GL).(18.% do total da GL); pela acessibilidade à informação, que neste caso foi privilegiada por assumir a direcção dos Serviços de Regimes da Sub-Região de Loures, desde 1993 e por fim, dadas as duas razões anteriores, pareceu-nos pioneiro e pertinente fazer o estudo de caso que poderá ser precursor de investigações futuras, locais, regionais, e, porque não, nacionais que consideramos que muito poderão contribuir para a elaboração de medidas de política social.

Com este propósito a presente dissertação desenvolve-se em três capítulos:

- O primeiro Capítulo visa, através duma abordagem histórica, contribuir para a compreensão do processo de formação dos actuais sistemas de segurança social, bem como caracterizar o sistema de segurança social português, considerando que o processo histórico pode fornecer preciosas indicações sobre a importância dos sistemas de segurança social em matéria de protecção social.

- O segundo Capítulo é dedicado ao papel da acção social no quadro da protecção social pública em Portugal. Procurou-se analisar a acção social nessa vertente, estabelecendo as diferenças e as semelhanças entre os regimes de segurança social e a acção social.

- O terceiro Capítulo procurará, através do estudo de uma amostra representativa da totalidade dos Utilizadores dos Serviços de Acção Social do Concelho de Loures, do Centro Regional de Segurança Social de Lisboa e Vale do Tejo - Serviço Sub-Regional de Loures, caracterizar, em termos sócio-económicos, todos os que, estando ou não a receber prestações económicas pela via dos regimes de segurança social, sentem necessidade de apoio extraordinário dos serviços de acção social. Por último, pretende-se ainda, com este estudo de caso pôr em evidência as condições que caracterizam a procura dos serviços e a sua possível similitude com as que caracterizam uma população pobre.

CAPÍTULO I

EVOLUÇÃO DOS SISTEMAS DE SEGURANÇA SOCIAL

1.1. Enquadramento

As questões sobre protecção social têm constituído, ao longo da história, um dos mais preocupantes problemas com que se deparam as sociedades. Desde sempre, as pessoas necessitaram de se proteger contra os perigos que pudessem pôr em causa a sua segurança, quer no plano individual, quer colectivo.

Inicialmente a protecção era exercida através do sentimento de solidariedade entre os membros do mesmo grupo. À medida que a sociedade foi evoluindo, as necessidades modificaram-se e a protecção dos indivíduos assumiu contornos mais exigentes. A mútua ajuda, que predominava no início, foi cedendo lugar a formas mais organizadas de protecção dos indivíduos, das quais resultaram os actuais sistemas de segurança social, cujo conhecimento histórico das realidades que os fundamentam, constitui um ponto de partida indispensável para a sua compreensão.

Inicialmente, o Estado não intervinha, baseando-se na teoria do equilíbrio natural das forças económicas (*laissez faire, laissez passer*), deixando aos indivíduos a responsabilidade de se protegerem. Cada um devia avaliar os seus próprios riscos e poupar para lhes fazer face, como é a opinião de Lindbeck, A. (1985, 315) “(...) os trabalhadores dos sectores urbanos em expansão no fim do século XIX e início do século XX não tinham frequentemente sistemas de segurança eficientes ao longo da vida através de distribuição de rendimentos no interior de famílias multigeracionais de proprietários (embora os parentes e os amigos tenham, é claro, sido importantes para a segurança económica do indivíduo também nos sectores urbanos). Este facto, a industrialização e o processo de urbanização criaram uma procura de novos tipos de sistemas de redistribuição intemporal. (...)”.

A ausência de medidas de protecção para os trabalhadores assalariados, conduziu à expansão, nos finais do século XIX e princípios do século XX, do mercado de protecção social, assegurado, essencialmente, por companhias de seguros privadas e

sociedades mutualistas de seguros, onde se conjugavam os interesses daqueles que queriam protecção com os daqueles que a ofereciam. Foram aquelas instituições que durante muito anos asseguraram a protecção dos assalariados, garantindo sobretudo apoios na doença, na velhice, na viuvez, etc. No entanto, devido às fracas possibilidades económicas da maioria dos indivíduos, à voluntariedade destes tipos de seguro, e ao facto de os mesmos não valorizarem a possibilidade de ocorrência futura dos riscos sociais, a que Kessler, D. (1986, 97) chamou “comportamento míope”, as pessoas duma maneira geral não se protegiam.

Com o processo de industrialização, iniciado em Inglaterra e posteriormente alargado a outros países da Europa, verificaram-se profundas alterações na estruturas sociais até aí existentes e uma excessiva deslocação de mão de obra dos campos para as cidades. Esta deslocação originou um crescimento acelerado das grandes cidades, provocando o seu desordenamento. Em consequência, assistiu-se à degradação das condições de vida desta nova classe (operários), dado que grande parte dos seus membros, não conseguindo os objectivos porque tinha partido da sua terra de origem, vivia sem emprego, na miséria, sem condições de trabalho, de habitação e até de higiene.

Os métodos de protecção que então predominavam (assegurados por familiares, associações privadas e sociedades mutualistas de seguros e assistência social), mostraram-se insuficientes para dar resposta àquelas situações que, entretanto, se generalizaram por toda a Europa.

Numa altura em que o desenvolvimento económico se encontrava em grande expansão, os movimentos contestatários das classes operárias mostravam-se incómodos aos mecanismos de funcionamento e regulação do mercado de trabalho até aí vigentes. Assim, a intervenção do estado impunha-se.

1.2. Sistemas de Segurança Social - Origem e Evolução

Nos finais do século XIX, como alternativa às formas de protecção existentes surgiram os seguros de protecção obrigatórios e de natureza pública que marcaram uma alteração da posição do estado face aos problemas económicos e sociais.

Contudo, esta forma de intervenção está conceptualizada com os vários modelos sociais, que a influenciaram quer quanto às formas adoptadas, quer quanto ao seu início. Mas foi, sobretudo, na Alemanha e na Grã-Bretanha que se instituíram os primeiros seguros sociais obrigatórios, tendo sido a Alemanha pioneira.

Tendo presente que foram estes dois modelos que influenciaram a constituição dos modernos sistemas de segurança social vamos, de seguida, centrar-nos na sua evolução.

1.2.1. Sistema Alemão

Foi Bismark que, na Alemanha do século XIX, instituiu o primeiro sistema de seguro social obrigatório, considerado do ponto de vista histórico o primeiro modelo do género. Este modelo tem a justificá-lo razões de ordem política, enquanto resposta às pressões dos movimentos associativos e do Partido Social Democrata, para além de razões de ordem tradicional de um Estado forte de influência Prussiana e do Bade-Wurtemberg (já em 1849, a Prússia obrigava os empregadores a contribuir para o financiamento das caixas de socorros mútuos com um valor que podia ascender a metade da contribuição do trabalhador)¹. Ainda neste âmbito, refira-se a forte influência das correntes do pensamento Alemão que convergiam quanto à defesa do papel interventor do Estado.

Tal como nos outros países da Europa, o crescimento rápido e contínuo das cidades, nos finais do século XIX, fez romper o equilíbrio entre a cidade e o campo. A massificação da vida conduziu à desagregação das solidariedades, ao desenraizamento individual e à anomia social.

À medida que a classe burguesa cresce, desenvolve-se, também, a classe operária que vai tomando consciência do seu poder, tornando-se numa força viva de reivindicações. Toma-se então necessário dominar esta força que constituía uma ameaça para o processo de unificação alemã (1870) e para o sistema capitalista.

A construção dum sistema de protecção social tendo como alvo as classes trabalhadoras, significava uma antecipação de Bismark aos socialistas que tentavam ganhar o apoio destas mesmas classes.

É nesta linha que Bismark, citado por Dumont, P. (1987, 18), refere "*o único meio de conter o desvario actual da classe operária é realizar as exigências dos socialistas que surgem como legítimas e realizáveis*" já que "*a insegurança da existência é*

¹ Maia, F. (1989, 10),

um perigo para o Estado". Desta forma, conseguiu de facto antecipar-se aos socialistas, ganhando o apoio do eleitorado e conseguindo preservar a estabilidade política.

Ainda neste contexto refere Rosanvallon, Pierre (1984, 118), "(...) *Mas foi, sobretudo, o socialismo de cátedra, com Wagner, Schaeffle e Schmoller, que contribuiu para generalizar esta concepção em camadas mais amplas da opinião pública*".

Sob estas influências, entre 1883 e 1889 foram aprovadas três leis fundamentais que constituíram as bases do primeiro sistema de segurança social.

A primeira Lei, de 15 de Junho de 1883, salvaguardava a protecção na doença e era dirigida aos operários da indústria. Neste regime, a inscrição era obrigatória, abrangendo apenas os trabalhadores cujo salário não ultrapassasse 2000 marcos. As fontes de financiamento deste seguro eram provenientes das contribuições dos trabalhadores (2/3) e dos empregadores (1/3). Estava organizado por caixas de empresa, caixas profissionais e caixas comunais. Esta lei mais tarde (1885 e 1886) foi alargada à maior parte dos trabalhadores assalariados, incluindo os agrícolas.

Entretanto, outras leis, como a Lei de 1884, estabeleciam regras de cobertura para os acidentes de trabalho, obrigando as entidades empregadoras a quotizar-se, em caixas corporativas, para cobrir as formas de invalidez resultantes de acidentes de trabalho. E a Lei de 1889, instituiu o primeiro sistema obrigatório de reformas (invalidez e velhice). O seu financiamento era da responsabilidade dos empregadores e trabalhadores, em partes iguais.

O conjunto destas leis constituiu o complexo estrutural do sistema de Bismark, caracterizado como uma forma de garantia de rendimentos profissionais que se materializava com a concessão de prestações sociais a título de rendimento de substituição, com o objectivo de garantir o nível de vida dos trabalhadores e famílias face à perda de rendimento por ocorrência de determinados eventos (por exemplo: velhice, desemprego e doença). Ou seja, a protecção era destinada exclusivamente aos trabalhadores por conta de outrem; as prestações tinham carácter indemnizatório e eram proporcionais ao salário; a concessão das prestações dependia do pagamento de contribuições; o financiamento era assegurado por contribuições proporcionais aos salários. São estas características que explicam a concepção comutativa deste sistema.

Esta concepção conheceu alguma evolução até 1940, nomeadamente quanto aos campos de cobertura pessoal e material, dando origem a alguns dos mais antigos modelos de segurança social na Europa, como por ex: França, Bélgica e Itália².

Estas medidas não foram bem aceites pelo patronato e pelos operários levando a uma certa resistência e ao retardar da sua aplicação como nos dá conta Brunhoff (1987, 75) *“Na realidade, uma certa protecção social dos operários foi posta em campo, no palco do Estado, pela primeira vez, pelo chanceler alemão Bismark, nos anos 1880, ao mesmo tempo que medidas de repressão eram tomadas contra o surto do Partido Social Democrata Alemão. Em diversos outros países (França, Estados Unidos), houve uma oposição dos trabalhadores a este sistema «made in Germany».”*

A 1ª Grande Guerra veio dificultar a evolução deste sistema, retardando, por exemplo, a instituição do seguro de desemprego que, só em 1927 entra em vigor, quando já tinha sido implementado na Grã- Bretanha em 1911.

1.2.2. Sistema Britânico

O primeiro sistema de assistência pública foi introduzido na Grã- Bretanha, com a promulgação de “The Poor Law Act”, em 1601, medida que se justificava pela necessidade de ordem pública, tendo portanto preocupações de carácter policial³.

Segundo, François - Xavier, M. (1990, 289), a história da política social da Grã- Bretanha pode ser dividida em cinco grandes períodos: o que corresponde à antiga lei dos pobres; o de Speenhamland (1795 - 1833); o da nova lei dos pobres (1834 - 1907); o de segurança social (1908/11 - 1943), o do Estado-Providência (1944 - 1979) e o thatchérismo.

De facto, estes períodos marcaram ciclos distintos nas políticas sociais da Grã- Bretanha. O primeiro corresponde a uma intervenção mínima por parte do Estado, destinada aos pobres indigentes (os válidos, os inválidos e as crianças), que proporcionava às crianças e aos inválidos subsídios monetários. Quanto aos considerados válidos, eram internados nas “*Working House*”, era-lhes fornecido trabalho e recebiam um salário. O auxílio era organizado pelas paróquias que desfrutavam duma contrapartida financeira por parte do Estado.

² Arcanjo, M.M., “Análise e Avaliação dos Sistemas de Segurança Social - um modelo aplicado a Portugal” (1991, p. 61)

³ Leal, A. S., “Organização da Previdência” (1966/67, p. 10)

A Lei do domicílio de 1662 (*Act of Settlement*) fixou o lugar de residência dos pobres e proibiu as paróquias de os expulsarem.

Em 1662, através do "*Gilbert's Act*" foi alargado o subsídio monetário a todos os pobres, sob certas condições e determinado que as *Working House* acolhessem crianças e inválidos. Quanto à lei do domicílio não sofreu alterações.

O Período de Speenhamlande (1782), ficou assinalado, pelo reconhecimento do direito a todas as pessoas a um mínimo de subsistência. Segundo, Rosanvallon, Pierre (1984, 112), este acto realizou-se num contexto de crise económica e de forte recrudescência do pauperismo, podendo ser entendido como um primeiro esboço de rendimento mínimo garantido, que fixava uma escala de auxílios proporcional ao preço do trigo e ao número de filhos. Contudo, teve como efeito um abaixamento dos salários agrícolas, motivado pelo comportamento dos patrões que se defendiam sobrecarregando a colectividade, através do abaixamento dos salários.

Durante alguns anos estas medidas não são contestadas, mas nos finais do século XVIII, numerosas vozes se levantam, nomeadamente Adam Smith,⁴ que considerava entre outras coisas, a lei do domicílio um obstáculo sociológico fundamental ao desenvolvimento da economia de mercado.

Numa transcrição de Rosanvallon, Pierre. (1984, p. 113) William Pitt, na Câmara dos Comuns afirmava que "*A lei do domicílio impede o operário de vender o seu trabalho no mercado nas melhores condições e o capitalista de empregar o homem competente, capaz de lhe assegurar a remuneração mais elevada para os progressos que realizou*".

Estas discussões sobre os efeitos da lei dos pobres, que entretanto se intensificavam, e que era considerada como um entrave ao crescimento económico e promotora da pobreza, conjugadas com a situação do país predominantemente pobre e rural, proporcionou um outro momento de viragem na política social, com a "*Poor Law Amendment Act*", de 1834, que aboliu o princípio da territorialização e do domicílio. A partir daí criaram-se condições para uma melhor selectividade dos subsídios, transformando a situação do pobre assistido muito menos vantajosa que a do trabalhador, levando-o a aceitar trabalho, mesmo a baixo preço, para sobreviver.

Esta lei permitiu uma maior mobilidade do operariado que, obrigado a procurar trabalho, se deslocava, permitindo uma maior competitividade no mercado de trabalho e um maior desenvolvimento no país, marcando a sua passagem para a era liberal.

⁴ Rosanvallon, Pierre "A Crise do Estado Providência", (1984 p.113)

Posteriormente foram feitas algumas reformas, mas o cerne do sistema de assistência "*The Poor Law Act*" manteve-se até ao início do século XX. Não obstante o conjunto destas medidas, elas não foram suficientes para parar os movimentos dos operários que se sentiam explorados.

Como alternativa aos métodos de protecção existentes, suportados por instituições de caridade, surgem as *friendly* e as sociedades mutualistas operárias, destinadas a garantir um mínimo de protecção social aos trabalhadores, na doença, na invalidez, no desemprego, no incêndio e nas consequências da morte, que tiveram grande expansão à data. Entretanto, na Alemanha, já tinham sido introduzidos os primeiros seguros obrigatórios.

A primeira lei de seguro obrigatório "*National Insurance Act*", surge só nos últimos anos do século XIX, abrangendo os acidentes de trabalho (1897). Em 1908 era instituída a pensão de velhice a favor dos indigentes e o seguro social obrigatório de saúde (1911). Entre 1916 e 1920 foram postas em vigor as novas Leis Nacionais de Seguros nos casos de doença e desemprego. Em 1925, com a publicação da lei das pensões para viúvas, orfãos e idosos, foi assegurada a protecção social de pessoas em condições de carência por morte de familiares.

Segundo Leal, A. S. (1966/67, 52), "*o sistema inglês de protecção social, em que predominavam as formas de actuação da assistência pública, era particularmente deficiente: conhecia sérias limitações no seu campo de aplicação, as prestações concedidas eram insuficientes, havia riscos que não eram cobertos pelo sistema, faltava um regime de compensação pelos encargos de família e a organização do sistema era extremamente descoordenada e complexa*". Contudo, a Grã-Bretanha foi o primeiro país a dar cobertura à situação de desemprego, antecipando-se neste campo ao sistema bismarkiano.

1.3. Evolução Recente

Duas guerras mundiais intercaladas por uma profunda depressão económica, provocada pela crise gerada pelo *crash* da bolsa de Nova Iorque (1929), que se alargou a nível mundial, justificaram um esforço de reconstrução social e económica e uma maior intervenção do Estado, dando origem a mudanças nas políticas sociais e constituindo o detonador de um processo de perda de confiança no liberalismo político e económico.

Esta crise financeira alargou-se a nível mundial e atingiu todas as classes sociais. O desemprego afectou milhões de pessoas, dando origem a uma generalização

da pobreza, criando um ambiente de miséria que levou a situações de angústia e desespero.

Neste contexto, entre 1932 - 1933, Roosevelt, lança a ideia do *New Deal*: um compromisso entre Estado e o povo americano, representativo de «uma ordem nova de competência e de coragem», que defende o relançamento da economia através da entrada no mercado de créditos públicos, cujo défice orçamental seria posteriormente compensado pelo produto das receitas fiscais decorrentes da retoma económica. Defende também um salário mínimo e o diálogo entre os representantes das classes trabalhadoras e do patronato.

Nesta linha, em 1935, foi lançado na América um sistema de segurança social, abrangendo a protecção no desemprego, velhice e invalidez. Desta forma, nasce uma nova concepção do Estado que providencia o bem-estar dos cidadãos.

Após três anos assiste-se a uma nova fase do *New Deal*, influenciada pela teoria keynesiana, cujos pressupostos assentavam na regulamentação da produção e da circulação de produtos, no alargamento dos direitos de segurança social e no favorecimento do aumento dos salários, contrariando a teoria clássica na tendência para a auto-regulação do sistema capitalista.

De acordo com a teoria keynesiana o Estado deve intervir activamente na economia, favorecendo os investimentos públicos e privados criadores de emprego, deve também tomar medidas de protecção para com os mais desfavorecidos, por exemplo, subsídios de desemprego, entre outros, sem pôr em causa a propriedade e a iniciativa privadas. Por esta via era possível aumentar a capacidade de consumo da população o que faria com que a produção voltasse a crescer e que as fábricas pudessem reabsorver a mão-de-obra desempregada, promovendo-se assim, o pleno emprego.

Segundo, Ray, J. C. et al (1988, 18), *“o sistema económico tem necessidade de uma importante protecção social, afirmam, por razões diferentes, «Keynesianos» e marxistas. Para os primeiros, trata-se de assegurar a reprodução económica e social; para os segundos, é um meio de dilatar a procura efectiva.”*

Neste contexto, segundo os Keynesianos a protecção social tem objectivos de combate a factores de exclusão e de pobreza e segundo os marxistas ela permite que alguns, que à partida estariam excluídos do consumo, o possam fazer; contudo o objectivo da protecção social parece idêntico - alargar a base do consumidor para reduzir situações de pobreza.

Mas é a partir da segunda Guerra Mundial que os sistemas de segurança social se expandem. Após uma guerra que deixou a maioria dos países da Europa arruinados, com a destruição da maior parte das infraestruturas básicas e do sector produtivo, a Europa apela ao processo de reconstrução, solicitando uma participação activa e empenhada de todas as classes sociais e comprometendo-se com contrapartidas sociais. Assiste-se, então, a uma maior preocupação do Estado quanto à intervenção económico-social, de forma a corresponder às promessas do pós-guerra.

Entretanto a teoria económica Keynesiana, antes referida, ganhou o consenso quer dos governos de centro esquerda e de esquerda, quer dos governos conservadores e liberais, influenciando as políticas económicas e sociais do mundo capitalista até meados dos anos setenta.

Existe também um grande consenso quanto à influência do Relatório "*Social Insurance and Allied Services*" de Beveridge, publicado na Grã -Bretanha em 1942 , na configuração do Estado Providência e na sua associação a políticas de raiz Keynesiana a que Mishra, Ramesh. (1995)⁵ chamou "*o Estado- Providência Keynesiano (EPK) da Europa do pós-Segunda Guerra*". Segundo, Rosanvallon, Pierre (1984, 114), este relatório "*serviu de base para construir o sistema britânico. Mas inspirou muito mais largamente todas as reformas realizadas nos principais países depois da Segunda Guerra Mundial. Foi o primeiro documento a exprimir os grandes princípios da constituição do Estado Providência moderno. Se a expressão «segurança social» tinha sido oficialmente empregada pela primeira vez nos Estados Unidos, com a criação do Social Security Act por Roosevelt, em 1935, só com Beveridge esta expressão assumiu o sentido que hoje possui*".

O Plano Beveridge preconizava a criação de um mundo melhor que assegurasse a todos os indivíduos a satisfação das suas necessidades essenciais⁶. O sistema proposto norteava-se por quatro princípios fundamentais: Universalidade - a protecção é extensiva à totalidade da população; Generalidade - cobertura de todos os riscos; Uniformidade - atribuição de prestações de montante único; Unicidade - a gestão do sistema era realizada por uma única instituição (o Estado).

A garantia de um rendimento à totalidade da população, segundo Doublet (1972, 34)⁷, visava "*corrigir as desigualdades económicas e sociais entre os cidadãos britânicos por via dos seguros sociais e das prestações familiares, operando uma redistribuição do*

⁵ Mishra, Ramesh "O Estado Providência na Sociedade Capitalista" (1995, 3).

⁶ Dumont, J. P. "Les Systèmes Etrangers de Sécurité Sociale" (1987, p. 172)

⁷ Doublet, J. "Sécurité Sociale" (1972, p. 34)

rendimento tão ampla quanto possível". Pode-se neste âmbito concluir que a base do sistema assentava na redistribuição do rendimento entre os indivíduos de diferentes níveis de rendimento.

O método de financiamento era diferenciado em função do tipo de cobertura material. As prestações de substituição de salários (desemprego, doença, velhice, maternidade, morte) eram financiadas pelas contribuições obrigatórias dos trabalhadores e entidades patronais; as prestações familiares, como por exemplo abono de família, eram asseguradas pelos impostos gerais.

Desta forma, a Grã-Bretanha foi o primeiro país a preconizar e a implementar um sistema orientado para a garantia de uma protecção mínima para todos os cidadãos, que se contrapõe à concepção comutativa do sistema Bismarkiano. A concepção distributiva preconizada por Beveridge veio a ser adoptada, com algumas adaptações, em vários países da Europa, como por exemplo na Dinamarca e na Irlanda.⁸

No desenvolvimento da formação dos sistemas de segurança social podemos verificar que houve uma gradual adaptação e implementação das duas teorias políticas: a introduzida por Bismark que se apoiava numa concepção comutativa, que abrangia exclusivamente os trabalhadores por conta de outrém, cujas prestações tinham carácter indemnizatório e eram proporcionais ao salário, e a introduzida pelo Plano Beveridge, que se apoiava numa concepção distributiva com carácter universal, abrangendo todos os cidadãos, sem atender à situação sócio-profissional. Estas duas formas de protecção marcam a primeira fase da criação dos modernos sistemas de segurança social.

O conceito de *Welfare State* surge pela primeira vez em 1941 em Inglaterra e proferido por *Archbishop Temple* para contrapor ao conceito de *Warfare State* da Alemanha Nazi. A definição deste conceito é avançada por Briggs (1961, 221) considerando que no "*Welfare State*" o poder organizado é deliberadamente usado (através de políticas e de administração) num esforço para modificar o jogo das forças de mercado, em pelo menos três direcções: primeira, garantindo um mínimo de rendimento aos indivíduos e famílias independentemente do valor de mercado da sua propriedade; segunda, estreitando a extensão da insegurança permitindo aos indivíduos e famílias resolver certas «contingências sociais» (por exemplo doença, velhice e desemprego) que levam por sua vez a crises individuais e familiares; e terceira, assegurando que a todos os cidadãos sem distinção de estatuto ou classe são oferecidos os melhores padrões disponíveis em relação a certa gama de serviços sociais acordados".

⁸ Arcanjo, M. M. op. cit.

O agravamento de sucessivas crises económicas na Europa, nas últimas décadas, tem obrigado a um maior rigor na definição e conceptualização dos Estados-Providência. Em consequência, um profícuo trabalho de análise tem sido desenvolvido com vista a confirmar ou a contrapor a intervenção do Estado na protecção social, como afirma Kessler, A. (1995, 97) *"(...) se a segurança social tem um papel insubstituível, não se sabe verdadeiramente como determinar o grau "óptimo" de protecção que ela deve assegurar. Noutras termos: como fixar com precisão as fronteiras que ela tem com as outras formas de protecção e cobertura de riscos existentes? De entre o conjunto de riscos, quais são aqueles que devem ser cobertos pelos mecanismos da segurança social? Por cada risco garantido, qual é a parte que deve estar coberta pelos mecanismos de segurança obrigatórios? Concentram-se neste ponto as questões fundamentais às quais deve esforçar-se por responder o século que se avizinha"*.

1.4. Segurança Social na União Europeia

Os tratados da Comunidade Europeia não prevêm, a curto prazo, políticas de harmonização no que respeita à organização dos sistemas de segurança social, apesar de reconhecerem a importância destes desde o tratado de Roma, reforçado pelo Tratado de Maastricht. Cada Estado Membro é livre de organizar a sua política social com base na cultura e nas tradições institucionais e organizativas de cada país.

Os vários Estados encontraram soluções diversas para resolverem os problemas semelhantes com que se defrontam - as alterações demográficas, os problemas relativos às estruturas familiares e os fenómenos da pobreza e da exclusão social.

Estas diferentes soluções poderão vir a obstacularizar os princípios da livre circulação. Por isso, a Recomendação 92/442/CEE de Julho de 1992 do Conselho da Europa, procura definir objectivos comuns a atingir, deixando a cada Estado a livre opção quanto às formas de financiamento e organização. Tanto o Tratado de Maastricht em 1992, como o Tratado de Amesterdão em 1997, asseguram aos trabalhadores migrantes a contagem da totalidade dos períodos de contribuições nos vários países membros, para a atribuição e cálculo das prestações. No entanto, se o artigo 117º do Tratado de Maastricht levanta a possibilidade futura de harmonização dos sistemas sociais, o artigo 137º do Tratado de Amesterdão, mantendo essa perspectiva, vai mais longe ao prever que o Conselho pode deliberar por unanimidade no domínio da segurança social. A situação actual é, no entanto, de ausência de harmonização. Os objectivos de convergência, definidos pela Recomendação 92/442, supracitada, são genéricos e resumem-se a três pontos: garantir a cada cidadão um nível de recursos compatível com

a dignidade humana e protecção da saúde; favorecer a integração social de todos os cidadãos e a integração no mercado de trabalho dos que se encontrem válidos para uma actividade profissional: e garantir aos trabalhadores assalariados, no momento em que cessam a sua actividade, um rendimento de substituição que mantenha o seu nível de vida de modo razoável.

Sendo a Europa o berço do Estado Providência, estes objectivos, pelo modo genérico como são enunciados, permitem fazer a convergência das duas concepções tradicionais - a de Bismarck (Comutativa) e a de Beveridge (Distributiva).

Apesar das "esterilidades" atribuídas ao Estado Providência, é curioso constatar como os europeus se sentem ligados aos seus sistemas nacionais de protecção social. Tanto assim é que no inquérito Eurobarómetro efectuado pela CE em 1992 sobre se "o Estado devia continuar a oferecer a cada um um vasto leque de prestações de segurança social, mesmo que para isso tivesse que aumentar os impostos e as contribuições" CCE (1994; 13) a maioria dos inquiridos, 66% da população europeia, defende a manutenção dos sistemas de segurança social, contra 27% que se lhe opõe.

Ainda de acordo com a fonte anterior é notório que a maioria dos cidadãos europeus pensa que todos os Estados Membros continuarão a assegurar aos cidadãos, auxílios financeiros na velhice, doença, invalidez, desemprego, maternidade e crianças a cargo, e ainda cuidados de saúde gratuitos ou subsidiados.

Cada Estado Membro continuará a manter a autonomia quanto à forma como se organiza para a prossecução destes objectivos, mantendo-se, entretanto, as diferenças actuais a que a seguir fazemos referência.

As diferenças mantêm-se em múltiplos parâmetros e podem-se agrupar, de acordo com a Comissão do Livro Branco (1997, 178), da seguinte forma:

Na Dinamarca, Reino Unido e Holanda é prestada uma pensão universal de base uniforme; por sua vez na França, Luxemburgo, Bélgica e Alemanha, é paga uma pensão proporcional à remuneração auferida. Mas em França, Dinamarca e Inglaterra, existe uma pensão complementar obrigatória.

O financiamento é feito predominantemente a partir das receitas fiscais na Dinamarca, Reino Unido e Irlanda, enquanto é feito, predominantemente, a partir das contribuições específicas na Itália, França, Bélgica, Alemanha, Holanda, Luxemburgo, Portugal e Grécia, existindo em Espanha um financiamento misto.

A gestão da segurança social é feita pelos poderes públicos na Dinamarca, Reino Unido e Holanda (nesta última apenas para as pensões de base, porque para os

regimes complementares e saúde a gestão é feita por várias caixas funcionando em regime concorrencial, de livre opção), e é feita por caixas de inscrição obrigatória em França, Bélgica e Alemanha.

Enquanto a Itália e o Reino Unido ensaiam formas de privatização, Portugal, Espanha, Grécia e Alemanha reforçam o sistema público.

Neste âmbito e de acordo com informações constantes do Livro Branco da Segurança Social (1997), Dumont, J.-P. (1989) e da CCE (1994) podemos sintetizar as soluções existentes na Europa da seguinte forma:

Alemanha - Sistema de Segurança Social assente essencialmente num sistema de seguros profissionais, complementados com prestações mínimas para os necessitados. A idade de reforma é aos 63 anos, com 35 anos de contribuições. O cálculo das pensões é efectuado em função do número de anos de contribuições e da relação entre o salário anual e o rendimento médio da população activa. São igualmente importantes os regimes complementares profissionais, cobrindo cerca de 65% da população empregada. O regime de desemprego é gerido pelo Serviço Federal de Emprego, sendo o seu valor de 65% do salário líquido nos caso de se tratar de pessoa só ou 68% do mesmo salário no caso de beneficiários com filhos. O financiamento das pensões é assegurado pelos empregadores (8,75%), pelos trabalhadores (8,75%), sendo a subvenção do Estado de 20%.

Áustria - Sistema de segurança social em que as prestações estão intimamente ligadas às contribuições. A cobertura é obrigatória para os assalariados e não assalariados. As pensões são calculadas de acordo com a carreira contributiva, sendo 1,9%, do salário médio nos últimos 10 de 14 anos, por ano de contribuição para os trinta primeiros, e 1,5% para os anos seguintes. A idade de reforma é atingida aos 65 anos (homens) e 60 (mulheres), sendo necessários 180 meses de contribuições. Os regimes complementares são pouco desenvolvidos. O financiamento das pensões é da responsabilidade dos empregadores e trabalhadores, cabendo a cada um, respectivamente, 12,55% e 10,25%. Em situações eventuais o Estado financia.

Bélgica - O sistema assenta em quatro regimes: trabalhadores por conta de outrem, que abrange cerca de 2 milhões de trabalhadores; função pública; trabalhadores por conta própria e um regime residual para as pessoas não abrangidas por nenhum esquema de protecção. O sistema é obrigatório para assalariados e não assalariados. A pensão é 60% do salário médio de toda a carreira contributiva, para 45 anos de contribuições no caso dos homens ou 40 anos no caso das mulheres, sendo 75% para a situação de casal. A idade de reforma é flexível para os homens e mulheres entre 65 e 60

anos. O sistema é gerido por instituições públicas governamentais e por instituições privadas, em articulação com o Estado. As prestações de desemprego são geridas em regime de seguro e de assistência, sendo as prestações muito baixas, mas sem limite temporal. As pensões são financiadas pelos empregadores (12,55%), trabalhadores (7,50%) e subvenção do Estado.

Dinamarca - Sistema universal, complementado por regimes profissionais. A idade de reforma é aos 67 anos. As pensões universais são iguais para toda a população. O cálculo das pensões complementares profissionais é efectuado em função dos descontos e do rendimento dos fundos capitalizados. O financiamento depende em 80% das receitas do Estado no caso das pensões universais e das receitas dos empregadores e segurados, nas situações dos seguros profissionais. Estes seguros privados cobrem cerca de metade dos assalariados. O desemprego é gerido pelos sindicatos e a inscrição é facultativa.

Espanha - sistema de segurança social obrigatório para assalariados e não assalariados, essencialmente ligado aos regimes profissionais. As pensões correspondem a 50% do salário de referência (dependendo da classe do beneficiário, numa escala de 11 classes) mais 2% por ano de contribuição, além dos 15 anos. A pensão só é atribuída se a duração do período contributivo for igual ou superior a 15 anos. A reforma é obtida aos 65 anos. O financiamento das pensões está a cargo dos empregadores e trabalhadores (24,5%) e das receitas fiscais. O sistema de pensões complementares está pouco desenvolvido, cobrindo apenas 9% da população em 1992.

Finlândia - Sistema de pensões universais de 1º nível, asseguradas a todos os cidadãos nacionais e estrangeiros, e de 2º nível ligadas a fundos privados de pensões, obrigatórios para quase toda a população activa. Duma maneira geral, a pensão é obtida aos 65 anos, quer para os homens quer para as mulheres. O montante da pensão de 2º nível é de 1,5% do salário anual médio, multiplicado pelo número de anos de contribuições. Quanto ao financiamento, as pensões universais, as de sobrevivência e parte das pensões dos assalariados são financiadas pelo orçamento de Estado. O financiamento das prestações universais tem suporte nos impostos, sendo, para as pensões de 2º nível, os encargos da responsabilidade das entidades empregadoras e trabalhadores.

França - A base do sistema é constituída pelos regimes legais, que são vários, com sistemas próprios de financiamento e de concessão de prestações, ligadas às remunerações. As lacunas dos regimes legais são supridas por regimes complementares. A idade de reforma é aos 60 anos, com 37,5 anos de contribuições; o seu valor

corresponde a 50% do salário médio dos melhores 10 anos, com aumento gradual para os 25 anos até 2008. A protecção no desemprego está separada do sistema e é suportada por um seguro, financiado pelas contribuições, ou assegurada pelo regime de solidariedade, financiado pelo Estado. Em geral o financiamento está a cargo das entidades empregadoras e dos trabalhadores.

Grécia - O sistema de pensões está fragmentado em cerca de 90 fundos e regimes complementares, predominantemente financiados pelas contribuições dos empregadores e trabalhadores. Estas contribuições financiam igualmente um fundo não contributivo, que cobre um terço da população. Os défices dos fundos são financiados pelo Estado. A idade de reforma é aos 65 anos para os homens e 60 para as mulheres. O valor da pensão situa-se entre 30% e 70% da média dos salários, mais 1% do salário para cada período de 300 dias que vá para além de 7800 dias.

Irlanda - A segurança social abrange todos os trabalhadores por conta de outrem e por conta própria. As prestações são fixas, embora as contribuições influenciem na prestação de desemprego e maternidade. As prestações fixas podem ser aumentadas quando existam pessoas a cargo. O financiamento é efectuado pelos trabalhadores, empregadores e Estado. A idade de reforma é aos 66 anos. O valor das pensões é o montante global sob condição de uma certa duração de período contributivo.

Itália - Os regimes de segurança social são geridos por empresas e fundos de carácter profissional. As pensões são calculadas em função da remuneração: entre 1% e 2%, segundo o montante do salário de referência, por cada ano de contribuições. Após a reforma do sistema operada em 1995, a pensão passou a ser igual às contribuições efectuadas durante a vida activa multiplicadas por um coeficiente de 4,719 a 6,13%. A idade de reforma é aos 61 anos para os homens e 60 para as mulheres. O financiamento das pensões é feito pelas contribuições dos trabalhadores (8,14%) e empregadores (18,93%).

Luxemburgo - A base do sistema são os seguros. A reforma, de uma maneira geral, adquire-se aos 65 anos. No entanto aos 60 anos pode-se obter uma pensão antecipada e em determinadas situações poderá obter-se aos 57 anos. O valor da pensão é composto por uma parte global e por majorações proporcionais ao salário e ao número de anos com contribuições (mínimo de vinte anos). Para obter a pensão completa

são necessários 40 anos de contribuições. Para adquirir direito ao subsídio de desemprego é necessário trabalhar, no mínimo 26 semanas durante o ano anterior, sendo o seu valor de 80% da remuneração ilíquida, condicionada até um determinado valor.

Holanda - O sistema de segurança social é constituído por um conjunto de regimes: trabalhadores por conta de outrem, cobrindo o desemprego, doença, a incapacidade temporária e permanente e os cuidados de saúde - as prestações são estabelecidas em função da remuneração; o regime da função pública, com pensões mais favoráveis do que as do regime anterior; a segurança social geral, que cobre a velhice, morte, invalidez, prestações familiares e cuidados de saúde, sendo as contribuições obrigatórias e proporcionais às remunerações; serviços sociais complementares, destinados a garantir o nível de subsistência, financiados pelo Estado, com intervenção das autarquias. A idade de acesso à reforma é aos 65 anos, sendo atribuída uma pensão completa nos casos de carreiras contributivas com 50 anos. Caso a carreira contributiva seja inferior a pensão é reduzida proporcionalmente. As pensões complementares cobrem mais de 75% dos assalariados e constituem-se em: regimes sectoriais de carácter obrigatório, fundos co-geridos pelos assalariados e empregadores. Existem ainda, fundos de pensão de empresa.

Portugal - Sistema de segurança social assente fundamentalmente em dois regimes: geral e não contributivo. É obrigatório para todos os trabalhadores assalariados e para os trabalhadores por conta própria que não estejam abrangidos por um outro regime de protecção social. O regime geral cobre todas as eventualidades, com excepção dos acidentes de trabalho que são da responsabilidade dos empregadores. Contudo a segurança social, é subsidiária nesta protecção até ao apuramento das responsabilidades. As pensões de velhice são obtidas aos 65 anos para homens e mulheres. O cálculo das pensões, após a reforma⁹, é 2% do salário médio¹⁰, por cada ano com registo de remunerações, estando condicionado a um limite mínimo (30%) e a um limite máximo (80%). Nas situações em que à data da entrada em vigor do Decreto Lei, já se encontrava constituído o direito à pensão, o cálculo segue regras diferentes¹¹. O financiamento é da responsabilidade dos empregadores (23,75%) e dos trabalhadores (11%). O regime não contributivo é financiado pelo Estado.

⁹ Decreto Lei 329 de 25 de Setembro de 1993.

¹⁰ Obtido pelo somatório dos salários correspondentes aos 10 melhores anos, escolhidos no conjunto dos últimos quinze.

¹¹ Para melhor conhecimento ver Conceição, A. J. B (1995, 24)

Reino Unido - Sistema universal, complementado por regimes profissionais. A idade de reforma é aos 65 anos para os homens e 60 para as mulheres. A protecção no desemprego também é universal, com excepção das mulheres casadas antes de 1977, que não quisessem ser seguras e dos trabalhadores independentes. As prestações não contributivas não estão sujeitas a verificação de recursos e abrangem doenças profissionais, prestações de invalidez, abono de família, doença e maternidade. As pensões são de dois tipos: pensão base (completa para uma duração de contribuições superior a 9/10 anos de vida activa) em montante global e pensão proporcional correspondendo a 1,25% do salário limitado por ano de contribuição.

Suécia - Sistema universal para todos os residentes e pensões proporcionais para as pessoas activas com rendimento superior a um mínimo. Aquelas são de dois tipos: montante global, variando segundo o número de anos de contribuições (completa para 40 anos de residência); pensão proporcional aos salários (completa para 30 anos de contribuições). A idade de reforma é atingida aos 65 anos. O regime de pensões universais é financiado 25% pelo Estado sendo o regime de seguros pelos trabalhadores e empregadores (19,89%). A grande maioria da população está coberta por regimes profissionais complementares.

Como acabámos de verificar os sistemas de segurança social da Europa, apresentam várias diferenças específicas de cada país, nomeadamente no que respeita: à natureza dos sistemas; ao nível de cobertura dos regimes; às diferenças de idade de admissão à pensão de velhice; ao tipo de financiamento e pensões complementares; à fórmula de cálculo do valor das prestações, entre outras diferenças. Contudo, os sistemas de segurança social têm características comuns assentes na sua origem e nos seus objectivos: minorar a pobreza e as dificuldades dos trabalhadores, quando privados de ganhar um salário, tendo portanto necessidade de resolverem o mesmo tipo de problemas.

Actualmente, todos os países da União Europeia concedem prestações na velhice, na invalidez, na doença, na maternidade, nas doenças profissionais, nos acidentes de trabalho, no desemprego e nas prestações familiares e são complementados pela assistência social, por forma a garantir um mínimo de subsistência àqueles que se encontram em situações de carência económico-social. Segundo Deleeck, H. e Cantilon, B. (1986, 399), *«os sistemas de segurança social e «demogantia» estão por toda a parte sustentados pelos sistemas de assistência social que constituem «uma rede de segurança» e um último recurso de todos os que caem através das malhas da regulamentação»*,

De acordo com a Comissão das Comunidades Europeias, (1994, 16), "*Em termos gerais, os Estados-membros podem ser divididos em 4 grupos fundamentais se atendermos às características de base dos respectivos sistemas de protecção social: aqueles que assentam num sistema de seguro e em que as prestações estão intimamente relacionadas com as contribuições; aqueles em que o sistema de seguro está menos arriegado e as prestações estão mais relacionadas com as necessidades, cabendo a maior fatia do financiamento às receitas fiscais; os que se situam numa situação intermédia relativamente aos dois anteriores; finalmente, os sistemas que se encontram ainda a dar os primeiros passos*". Tendo em conta o referido, podemos agrupar duas categorias de países em função da importância do seu sistema de regimes profissionais. De um lado, temos os países em que este se desenvolveu largamente: Alemanha, Dinamarca, França, Grécia, Holanda, Irlanda e Reino Unido. Do outro, aqueles em que ele apresenta menor desenvolvimento: Bélgica, Espanha, Itália, Luxemburgo e Portugal.

Em todos estes sistemas o Estado desempenha um papel central na sua execução. No entanto, existem outros sistemas constituídos por regimes complementares ou profissionais. Trata-se de dispositivos nos quais o papel preponderante cabe aos actores de natureza profissional (empregados, sindicatos, organizações profissionais e trabalhadores individuais).

Se em termos de cobertura social (prestações familiares e desemprego, entre outros) os sistemas europeus têm semelhanças, o mesmo não se pode dizer em relação aos montantes afectos a essa cobertura. Esta divergência decorre muito mais dos diferentes níveis de desenvolvimento entre os vários estados membros do que do montante afecto a essa cobertura social. Por exemplo, em Portugal podem conceder-se prestações até ao montante equivalente a 80% do salário médio. Não será, porém, neste aspecto que Portugal se diferencia dos restantes estados membros, sê-lo-á antes no nível do salário médio em vigor em termos relativos

Como se pode constatar no quadro 1, os países da comunidade apresentam também diferenças muito significativas quanto ao peso das despesas correntes, com a protecção social, no Produto Interno Bruto (PIB), o que se deve às razões antes apontadas. As despesas correntes consideradas compreendem: despesas de saúde, doença, invalidez, velhice, sobrevivência, maternidade, prestações familiares, subsídios de desemprego e subsídios de habitação. Saliente-se, no entanto, que no período em análise e segundo a Comissão das Comunidades Europeias (1994, 43), "*(...) Foi nos países do sul da Comunidade que o montante médio das prestações sociais per capita*

registou maior aumento entre 1980 e 1991. Em preços constantes, esse montante mais do que duplicou em Portugal, cresceu mais de 70% na Itália, 65% na Grécia e perto de 60% na Espanha (...)."

Quadro 1 .1 - Despesas Correntes de Protecção Social

(em % do PIB de 1970 a 1991)

	B	DK	D	GR	E	F	IRL	I	L	NL	P	UK	EUR 12
1970	18,7	19,6	21,5	n/d	n/d	19,2	13,2	17,4	15,9	20,8	n/d	15,9	n/d
1975	24,2	25,8	29,7	n/d	n/d	22,9	19,7	22,6	22,4	26,7	n/d	20,1	n/d
1980	28,0	28,7	28,7	12,2	18,1	25,4	21,6	19,4	26,5	30,8	14,7	21,5	24,4
1983	30,8	30,1	28,8	17,2	19,5	28,3	24,1	22,9	27,2	33,2	16,1	23,9	25,3
1986	29,4	26,7	28,1	19,4	19,5	28,5	24,1	22,4	24,8	30,9	16,3	24,3	26,0
1989	26,7	29,8	27,5	20,7	20,1	27,6	20,2	23,1	25,2	31,0	16,6	21,9	25,2
1991	26,7	29,8	26,6	n/d	21,4	28,7	21,3	24,4	27,5	32,4	19,4	24,7	26,0

FONTE: Eurostat, Receitas e Despesas de Protecção Social, 1980-1991, Luxemburgo, 1993

No quadro anterior e após 1986, ano em que aderimos à Comunidade Europeia (CE), Portugal é o país onde o peso das despesas sociais, no PIB no período atrás referido, é o menor dos doze Estados Membros, estando mesmo 1,7 vezes abaixo da percentagem apresentada pela Holanda, ficando também em todos os anos abaixo da média da CE.

O esforço de investimento realizado de 1970 a 1991, em percentagem do PIB, com as despesas sociais, é muito diverso. A Alemanha, a França, a Bélgica, a Dinamarca e a Holanda investiram naquele período cerca de 30% do PIB; a Itália, o Reino Unido, e a Irlanda investem entre 20 e 25%; Portugal, Espanha e Grécia investem próximo dos 20%.

Sendo esta a configuração dos sistemas actuais da União Europeia, no número seguinte far-se-à uma descrição mais pormenorizada sobre a formação do sistema de segurança social português.

1.5. Protecção Social Pública em Portugal

1.5.1. Antecedentes Históricos

A história da protecção social pública em Portugal remonta a meados do século XIX. A sua apreensão na globalidade exigiria um prolongado estudo e muita reflexão que nem a estreiteza do tempo consente nem o objectivo desta dissertação contempla. Contudo, consideramos fazer uma curta abordagem do que se passou ao longo da história, para melhor podermos compreender o actual sistema de segurança social. Dado tratar-se duma realidade que envolve múltiplos factores, que atravessaram várias épocas históricas, vamos apenas colocar ênfase na análise dos factos que mais se interligam com a protecção social na perspectiva do sistema de segurança social.

Atentos às dificuldades, adoptámos o método de análise referenciado - de acordo com exposições constantes em: Breve História de Portugal, de Oliveira Marques (1995); Portugal e o Estado Novo (1930-1960), com 1ª edição em 1992; História de Portugal em Datas (1996); e legislação diversa - aos seguintes marcos históricos: Monarquia Liberal, 1ª República, Estado Novo e situação após 25 de Abril de 1974.

No período do Estado Novo a metodologia a seguir será diferente da utilizada para os outros períodos porque se pretende analisar, mais pormenorizadamente, os factores e as características, quer dos seguros sociais, quer da assistência social, já que foi a partir daí que se formaram os seguros sociais públicos (Previdência Social).

1.5.1.1. As Políticas Sociais na Monarquia Liberal - 1820 a 1910

Durante vários séculos, a assistência social foi exercida pela Igreja Católica e por organizações privadas de assistência, nomeadamente as Misericórdias, cuja formação data de 15 de Agosto de 1498¹². Estas organizações eram orientadas institucionalmente pela «Magna Charta», onde se fixavam os objectivos gerais e específicos das

¹² Data em que foi criada a Misericórdia de Lisboa. Um ano depois, foram criadas as Misericórdias do Porto e Évora.

Misericórdias, com os deveres que recaíam sobre os eleitos, para orientar anualmente o dia-a-dia da irmandade. Os objectivos destas organizações consistiam em prestar a caridade, tratar dos enfermos, socorrer os pobres, amparar os órfãos e acompanhar os moribundos, sem esquecer outras formas de assistência moral em relação aos presos carecidos de uma palavra de ânimo e ainda garantir aos mortos um lugar de sepultura¹³. As misericórdias formaram-se por conjugação de vontades do poder público, da Igreja Católica e dos fiéis, e foram apoiadas financeiramente pela Igreja Católica, pela Coroa, pelo Clero e pelos donativos de particulares. Rapidamente se espalharam por todo o país, tendo a seu cargo sobretudo hospitais e hospícios. A assistência social em Portugal, até meados do século XIX, estava praticamente entregue a estas instituições.

Contudo, no período liberal perderam poder, estabelecendo-se uma crise de confiança entres elas e o Estado que só bastante mais tarde foi recuperada. Em 1834, através da Portaria de 12 de Junho, foi extinta a Misericórdia de Lisboa, tendo sido recuperada em 1851 e imposto um novo sistema de administração com controlo do poder central. Esta situação originou que o funcionamento destas instituições de assistência e saúde, ligadas à Igreja, fossem significativamente abaladas.

A intervenção do Estado no domínio da assistência pública teve a sua primeira formulação com a publicação do Decreto de 6 de Abril de 1834, que criou o Conselho Geral de Beneficência, podendo ser entendida como um processo de adequação das respostas públicas às necessidades de protecção requeridas naquela época e ocasionadas pela crise económica e social que se fazia sentir no país, associada às guerras, à perda dos lucros vindos do Brasil (que entretanto se tornara independente) e à falta de industrialização.

A assistência pública destinava-se fundamentalmente a atenuar os aspectos mais gravosos e socialmente mais chocantes. Os seus destinatários eram os pobres, os mendigos, os incapacitados sem recursos. Estas medidas tinham como objectivos expressos a extinção e a repressão da mendicidade¹⁴.

O período entre 1820 e 1850, corresponde à extinção dos organismos oficiais do antigo regime, como por exemplo as corporações e ao lançamento das primeiras formas de associativismo.

Tal como aconteceu em outros países da Europa, a par da assistência social pública, tipo caritativo, que não conseguia dar resposta às questões de protecção contra os riscos sociais da classe operária, foram-se desenvolvendo outras formas de protecção,

¹³ Serrão, J. Veríssimo (1998, 10-15)

¹⁴ Carreira, H. Medina (1996,56) "As Políticas Sociais em Portugal"

nomeadamente as Mutualidades e Associações de Socorros. O seu aparecimento surge como resposta à dissolução das corporações de artes e ofícios em 1834 e conhecem-se em Portugal desde 1839, data em que foi fundada a Sociedade dos Artistas Lisbonenses. Estas associações constituíam um meio de auxílio mútuo dos operários (e não só) e tinham como objectivo praticar o auxílio mútuo, (distribuir entre os membros dum grupo o encargo da reparação dos prejuízos provocados pelos riscos a que os associados estavam sujeitos); a cooperação; a instrução e outros dos respectivos interessados¹⁵. Foi a partir de 1851 que se assistiu a um forte desenvolvimento deste associativismo. Os antecedentes históricos da sua expansão podem ser encontrados no contexto social e económico da época. Com o processo de industrialização do país criaram-se novos tipos de classes sociais, nomeadamente burguesa e operária. Da indústria artesanal passou-se para a indústria mecanizada; do artesão passou-se para a classe operária. O sector produtivo, inicialmente, encontrava-se sobretudo na região de Lisboa o que provocou uma grande movimentação das pessoas dos campos para a cidade de Lisboa cuja população quintuplicou. As condições de trabalho de então, dada a sua dureza e o seu elevado número de horas e porque a oferta de trabalho era muito elevada, reuniam todas as condições para que aqueles operários estivessem mais expostos aos riscos sociais. Estes factores, conjugados com a influência das ideias dos movimentos socialistas da Europa, nomeadamente da Comuna de Paris (1871), motivaram forte adesão dos operários a estas associações, tendo como efeito um crescimento contínuo. Segundo Maia, F. (1985, 30) entre 1843 e 1889 instituíram-se, no continente, 392 associações, de diversa natureza, abrangendo cerca de 139000 associados.

Entre 1873 e 1890, as condições de vida do operariado tomaram-se degradantes. O excesso de mão-de-obra e a exploração dos trabalhadores pelo patronato, fizeram crescer a pobreza e a miséria. Os desempregados, os doentes, os velhos e as crianças eram obrigados a recorrer à mendicidade para sobreviver. Aliás tratou-se de algo de semelhante ao que ocorreu noutros países, na sequência do processo de industrialização.

Estes fenómenos, tal como nos outros países da Europa, ocasionaram necessidades novas e urgência de aprofundamento nas formas de protecção social, dando origem a movimentos reivindicativos das classes operárias, sobretudo no que dizia respeito às condições de trabalho, horários, salários e contratação de mulheres e crianças. As greves tomaram-se frequentes, englobando socialistas e republicanos.

¹⁵ Maia, Fernando, (1985; 28) "A Segurança Social em Portugal, Evolução e Tendências",

Apesar desta situação generalizada de pobreza, motivada essencialmente por aspectos económicos, o facto é que no congresso internacional de assistência pública, realizado em 1889, as bases de actuação, em matéria de assistência social, ainda se fundamentavam nos seguintes princípios: a assistência social cabe a entidades públicas; é concedida no quadro territorial mais próximo do interessado; a participação financeira do Estado deve ser muito limitada; a assistência destina-se apenas aos indivíduos sem recursos, que não podem trabalhar, e é subsidiária de outras ajudas, nomeadamente da família¹⁶.

Estas orientações devem ser entendidas no âmbito da influência dos movimentos liberais europeus da época que, maioritariamente, não aceitavam a intervenção do Estado na protecção dos riscos sociais, apesar da grande transformação económica e social que já se fazia sentir nalguns países da Europa. O socorro público não era aceite pelo predomínio liberal clássico; apenas era aceite, por alguns, uma intervenção mínima com vista a evitar a mendicidade indiscriminada.

Contudo, nos últimos anos da Monarquia, face aos protestos dos operários, foram instituídas pensões de reforma para os operários do Arsenal da Marinha¹⁷. Mais tarde foram aprovadas pensões de reforma para os operários dos estabelecimentos fabris do Estado¹⁸, que Carreira, H. Medina (1995, 387)¹⁹ designa de ensaios de adopção de seguros sociais.

Até 1900 não se progrediu quase nada em matéria de protecção social pública. Só em 1901, com o Decreto de 24 de Dezembro, viria a ser criada a Direcção Geral da Beneficência Pública, tendo-se apenas produzido alguma legislação em matéria de regulamentação do trabalho (salubridade, jornada, descanso), que não foi respeitada pelo patronato, devido à falta de mecanismos legais para a fazer cumprir.

Em 1905 foram criadas várias caixas de pensões de reforma a cargo do Estado²⁰, e segundo Maia, F. (1985, 35), "*estas iniciativas públicas ou de certas entidades patronais teriam contribuído para fortalecer o sentimento da necessidade da criação de uma instituição de aposentações para os trabalhadores assalariados, em geral.*"

¹⁶ Carreira, H. Medina (1996, 385) "A Situação Social em Portugal, 1960-95",

¹⁷ Por Decreto Lei de 17 de Março de 1870 que aprovou o regulamento daquele arsenal

¹⁸ Por Decreto Lei nº 2 de 17 de Julho de 1886

¹⁹ Carreira, H. Medina, op. cit.

²⁰ Caixa de Aposentação do Pessoal Jornaleiro dos Caminhos de Ferro do Estado (1901); Caixa de Reformas dos Operários da Imprensa Nacional; Caixas de Reformas Subsídios e Pensões dos Serviços de Obras Públicas, etc..

1.5.1.2. Primeira República Portuguesa

O descontentamento social, a perda de poder de compra da maioria dos trabalhadores, o desentendimento entre os diversos partidos políticos, a queda sucessiva de governos, a dívida pública e ainda as consequências da 1ª Guerra Mundial, constituíram razões mais que suficientes para justificar a forte instabilidade política, económica e social que caracterizou o país, no período da 1ª República. Contudo, o esforço legislativo empreendido neste período, quer na área do trabalho²¹, quer na da assistência social pública, pode ser entendido como um marco positivo no domínio das políticas sociais.

Ainda antes da promulgação da Constituição de 1911, que consagrava o direito à assistência pública, era aprovada, a 25 de Maio do mesmo ano, a nova lei da assistência pública, que visava: por um lado, a "desurbanização" de parte dos indigentes assistidos, colocando-os junto de famílias rurais e por outro lado, em Lisboa, aplicar a chamada «obra dos dez», de inspiração inglesa, fazendo com que cada elemento de um grupo de dez indivíduos amparasse um indigente, alimentando-o, vestindo-o e suportando o custo da sua habitação, durante três dias em cada mês. No entanto, a expulsão das ordens religiosas trouxe problemas à concretização deste princípio, já que na sua dependência estava uma grande parte dos asilos e hospitais em que se encontravam os referidos indigentes assistidos.

Em 1916, com a Lei nº 494²² de 16 de Março, foi criado o Ministério do Trabalho e Previdência Social que, alargando os serviços de assistência prestados pelo Estado, contemplava na sua estrutura as Direcções Gerais do Trabalho e da Previdência Social e Subsistemas. Este Diploma compreendia ainda as Inspeções para as diversas áreas de actuação do Ministério e os Conselhos Superiores do Trabalho e de Previdência Social, cuja gestão contemplava representantes da classe operária. Em 1917 e 1918 foram integradas naquele Ministério as Direcções de Assistência Pública, de Saúde e dos Hospitais Cíveis de Lisboa, além de ter sido criada uma Comissão Permanente Mutualista Social.

Em 1919, pelo Decreto 5640 de 10 de Maio, foi Criado o Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios, que absorveu as Direcções Gerais de Previdência e da Assistência Pública. Neste mesmo ano, o governo aprovou um conjunto de diplomas sobre seguros sociais obrigatórios²³. Por um lado, era necessário garantir a estabilidade social, pela

²¹ Decreto Lei de 1915; Decreto nº 5516 de 1919 e Portaria 4442 de 1925.

²² Regulamentada, nesse mesmo ano, pelo Decreto 2354 de Abril.

²³ Decretos Lei nº 5636; 5637; 5638; 5639 e 5640, de 10 de Maio de 1919, que aprovam o seguro social obrigatório na doença; o seguro social obrigatório nos desastres no trabalho, o seguro obrigatório na

aproximação às formas de protecção social que já vigoravam na Europa, por outro, havia necessidade de atenuar os movimentos contestatários que neste período intensificavam as suas reivindicações por todo o país. Estas medidas, contudo, não tiveram sucesso, levando mesmo à extinção do Ministério do Trabalho e Previdência Social, por falta de «competência».

Apesar do insucesso destas medidas, elas viriam a constituir um marco histórico importante para a construção do Estado Previdência em Portugal. Neste contexto, podemos até referir Dunderstädt (1990, 285), que ao analisar o caso português, afirma que *“as raízes do Estado Previdência vêm do século XIX. Mas só se pode falar de Estado Previdência, na concepção actual, desde 1919, ano em que foi votada a lei sobre o seguro obrigatório contra a doença, acidentes de trabalho, invalidez e velhice”*

Nos últimos anos da República, factores económicos e sociais provocaram uma enorme inquietação social e política que viria a pôr termo àquela.

1.5.1.3. Estado Novo

Nos finais da 1ª República o cenário do país era catastrófico. As pressões sociais e políticas e, sobretudo, a situação de endividamento do país justificou uma intervenção forçada do poder político, não só porque era necessário corrigir a situação económica mas, também, controlar os movimentos reivindicativos das classes operárias. Neste contexto, as políticas prosseguidas no período anterior mudaram radicalmente com a ditadura instaurada em 1926: as reivindicações dos trabalhadores foram silenciadas; os sindicatos não podiam organizar-se livremente; as greves foram proibidas a par de outras medidas tomadas pelo Estado Novo.

Desta forma, contrariando uma vasta corrente liberal, a Constituição de 1933, apoiada pelo Estatuto do Trabalho Nacional, substituiu o Estado Liberal pelo Estado Corporativo que, na sua essência, se manteve até à década de 60. Assente em organismos corporativos (grémios, sindicatos, casas do povo e dos pescadores, e corporações do comércio, da agricultura e da indústria), integrava também o sistema de Previdência Social, as caixas sindicais e as instituições mutualistas, já criadas na década anterior.

A concepção corporativista tinha por base a teoria de colaboração das classes, ou seja, defendia, uma terceira via, que devia realizar a fusão entre o capital e o trabalho. Segundo esta teoria, tratava-se de não estatizar as empresas, mas sim de associar os trabalhadores à sua propriedade, aos seus lucros e à sua direcção; mas na verdade assim não acontecia, pelo controlo excessivo exercido pelo Estado.

A partir daí, a intervenção do Estado em matéria de protecção social é desdobrada: por um lado, existem os seguros sociais obrigatórios, que dependem de contribuições prévias e, por outro, a assistência pública que carece da verificação da necessidade económica e social. Abordaremos, em primeiro lugar, a assistência social pública e, num ponto a seguir, os seguros sociais obrigatórios (previdência social).

Assistência Social

A assistência social só é reorganizada em 1944 com a publicação do Estatuto da Assistência Social. Os seus objectivos fixavam-se na melhoria das condições morais, económicas ou sanitárias dos agrupamentos naturais dos indivíduos e no alargamento do campo de acção da assistência social. Esta não devia estar limitada apenas a uma assistência paliativa e curativa, mas também, preventiva e construtiva, na medida do possível, cabendo ao Estado organizar, coordenar e assegurar o exercício de actividades que visassem esse fim²⁴. Estipulava-se ainda, que o exercício destas actividades, com excepção dos serviços de sanidade geral, e outros cuja complexidade ou superior interesse público aconselhassem a manter o regime oficial, a intervenção do Estado e das autarquias era supletiva das iniciativas particulares. Desta forma, deixava-se bem claro que as actividades privadas de assistência, de uma maneira geral, deviam ser cometidas à responsabilidade de instituições particulares (associações e fundações), tendo em conta toda a experiência de uma tradição secular do papel dessas instituições na sociedade portuguesa. Instituiu-se um regime especial para as Misericórdias, bem como para as associações que a elas estavam ligadas.

Interessante é, também, verificarmos que é consagrado o princípio de coordenação das actividades da assistência pública com as da previdência social²⁵. Apesar de toda a legislação de carácter assistencial, a ideia de que o único culpado da situação de miséria era o próprio que era afectado por ela, manteve-se. Os mendigos continuavam a ser divididos em dignos e indignos, com diferentes medidas para uns e para outros.

²⁴ Lei nº 1998 de 15 de Maio de 1944 e Decreto Regulamentar nº 35108 de 8 de Novembro de 1945.

²⁵ Base VI da Lei nº 1998.

Em 1947 surgiu uma legislação que proibia a mendicidade em todo o país e no início dos anos 60 foi criado, na dependência dos comandos distritais da polícia, um serviço para reprimi-la.

De facto, estas iniciativas públicas de assistência social não conseguiram ultrapassar a insuficiência dos níveis de protecção de raiz assistencial, devido à escassez dos recursos das instituições particulares. Também a coordenação das actividades de assistência social com as da previdência, no quadro da afirmação de um princípio de complementaridade das primeiras em relação às segundas, mal passou da bondade das intenções do legislador, já que na prática, estas duas formas de protecção permaneceram descoordenadas, quando não sobrepostas²⁶.

Com a Lei 2120 de 19 de Julho de 1963, e o Decreto-Lei nº 413, de 27 de Setembro, de 1971, que a regulamentou passados 8 anos, criaram-se condições legais com vista a permitir um maior incremento e desenvolvimento das actividades de saúde pública e de promoção social. Estes instrumentos jurídicos permitiram uma maior integração dos organismos públicos existentes e, em simultâneo, uma melhor coordenação das actividades particulares que asseguravam a cobertura médico-social, sanitária e assistencial das populações, como salienta Maia, F. (1985; 8) *“Em termos estritamente legais, estava-se, sem dúvida, perante uma visão inovadora de aspectos relevantes da política social. As preocupações de coordenação e integração sectoriais são evidentes e vão ao ponto do expreso reconhecimento de que dada a progressiva expansão do âmbito e actividades da previdência e as óbvias interligações, é de prever mesmo que a assistência social venha no futuro a construir com aquele sector um conjunto de serviços nitidamente definido e diferenciado”*.

A alínea d) do ponto nº1 do Decreto Lei 413 /71 de 27 de Setembro refere que *“Em correlação com a acção de saúde pública, os serviços assistenciais têm por objectivo a integração social da infância, juventude e população idosa ou diminuída carecidas de auxílio e o incremento da promoção comunitária e social da população, sempre atendendo à dignidade da pessoa humana e à família como agrupamento social imprescindível ao desenvolvimento integral do homem”*.

De facto, se atendermos ao conteúdo das funções da Direcção Geral da Família da qual fazia parte integrante a Inspeção Superior de Tutela Administrativa Social e o Instituto da Família e Acção Social, podemos verificar que a legislação já contém indícios de que não se tratava apenas de uma mudança de designação, mas sim de conteúdo. Existia mesmo uma preocupação de coordenação e de concepção de matérias

²⁶ Maia, F., op. cit.

disciplinadoras de uma atitude mais abrangente e mais integradora visando o bem-estar social dos indivíduos e das famílias, com vista ao desenvolvimento sócio-económico. Evidenciava, também, a necessidade de apoiar as crianças e os idosos no que se refere à sua integração social, através de programas adequados a cada uma das situações e, ainda, a criar estabelecimentos apropriados, quer para as crianças, quer para os idosos. Para além disso contemplava apoiar a reabilitação social dos deficientes sensoriais, intelectuais e motores, em estreita colaboração com os serviços de saúde e de emprego e formação profissional. Quanto à ajuda económica, alarga o seu âmbito às situações de socorros urgentes por motivo de calamidades públicas ou sinistros.

Assim, do ponto de vista legislativo, esta regulamentação da Lei, significou um avanço no que respeita à intervenção do Estado em matéria de direitos sociais, mas na sua aplicação prática ficou muito aquém das expectativas criadas pelo próprio diploma. A falta de uma política global que contemplasse aspectos económicos e financeiros e a crescente desproporção entre as necessidades sociais a satisfazer e os recursos materiais do sector, não permitiram que as iniciativas preconizadas por aquela Lei fossem concretizadas de forma correspondente aos objectivos nela programados.

Note-se que no Decreto Lei 413/71 é já admitida a hipótese de, dado o âmbito e actividades da previdência social e as óbvias interligações, vir a assistência social, no futuro, a constituir com aquele sector um conjunto de serviços nitidamente definido e diferenciado.

Mais tarde a Direcção Geral da Família foi integrada no Ministério das Corporações e Segurança Social, implicando nova reestruturação naquele Ministério.

Só a partir de 1976, a legislação começou a atribuir ao desenvolvimento sócio-económico e cultural as possíveis causas da pobreza e mendicidade. Reconheceu-se, também, a inadequação dos equipamentos existentes e extinguiu-se o serviço de repressão à mendicidade e a Mitra. Posteriormente, foi criada uma rede de serviços de acolhimento e triagem para o encaminhamento de Utilizadores, oferecendo-lhes melhores soluções.

Previdência Social

Como já foi referido anteriormente, o Estatuto do Trabalho Nacional definiu as linhas programáticas da organização da previdência social. Nessa linha, em 1935, através da Lei nº 1884 de 16 de Março foi publicado o Estatuto Geral de Previdência. Nele são definidas as bases gerais da organização do primeiro sistema de previdência social que

retomou a lógica dos seguros sociais criados em 1919. A sua estrutura compreendia quatro categorias de instituições de previdência social a saber: as Caixas de Previdência da iniciativa dos organismos corporativos (abrangendo os trabalhadores por conta de outrem); as Caixas de Reforma ou de Previdência, que não tinham origem corporativa (caixas de empresa); as Associações de Socorros Mútuos; as instituições de previdência dos servidores do Estado e dos corpos administrativos.

As instituições que pertenciam à primeira categoria eram criadas por iniciativa dos Grémios e Sindicatos Nacionais. A natureza das prestações era a de substituição do salário perdido nas eventualidades de doença, maternidade, invalidez, velhice e morte. O desemprego, embora estivesse contemplado na Lei acima referida, não passou do plano teórico. O financiamento apoiava-se nas contribuições das entidades patronais e dos trabalhadores e o regime financeiro era o de capitalização. A inscrição era obrigatória para os trabalhadores cujos sindicatos tivessem tido intervenção na criação das instituições.

As Caixas de Reforma ou de Previdência eram criadas por iniciativa dos interessados, a inscrição era obrigatória, abrangiam os trabalhadores subordinados da indústria ou dos serviços que exercessem uma certa profissão ou que constituíssem o pessoal duma só empresa. O regime de financiamento era o de capitalização.

As Associações de Socorros Mútuos eram criadas por iniciativa de particulares. A inscrição era facultativa e não era limitada por categorias. Segundo Carreira, H. Medina (1996, 375) em 1931 conheciam-se 533 associações com 576 000 associados

Mais tarde, 1943, o Decreto 32 674 de 20 de Fevereiro veio facilitar a constituição de instituições de previdência e a integração das já existentes no plano da previdência estabelecido pela Lei 1884. Este Decreto visava a generalização do seguro social aos trabalhadores dos serviços e incrementava o processo de crescimento das instituições de previdência dos trabalhadores do comércio e da indústria. No entanto, de acordo com Arcanjo, M. (1993, 61), *"no início da década de 60 era claramente limitado o alcance do sistema vigente já que apenas cerca de 20% e 10% dos trabalhadores, respectivamente, da agricultura e dos restantes sectores se encontravam protegidos face à ocorrência de um conjunto limitado de eventualidades. Esta situação impunha, assim, a necessidade de uma profunda revisão"*.

Após um período de 27 anos, surge a Lei 2115, de 18 de Junho de 1962, regulamentada pelo Decreto 45 266 de 23 de Setembro, que procedeu à reforma da previdência social, englobando a saúde e a assistência, e promovendo alterações a nível da cobertura material, e introduzindo alterações na sua orgânica.

Manteve-se a classificação por quatro categorias. Compreendiam três tipos de instituições - de inscrição obrigatória - segundo a actividade económica do beneficiário e que asseguravam diferentes graus de protecção: Caixas Sindicais de Previdência (indústria, comércio e serviços), Casas do Povo (agricultura) e Casas dos Pescadores (pesca).

As Caixas Sindicais de Previdência, foram classificadas de acordo com a natureza das eventualidades cobertas: Caixas de Previdência e Abono de Família (doença, maternidade e abono de família); Caixas de Pensões (invalidez, velhice e morte) e Caixas de Seguros (doenças profissionais).

Com esta Lei o sistema de capitalização estrita foi sendo abandonado para se posicionar num sistema de repartição atenuada o que demonstrava já uma passagem para a ideia da universalização do direito à protecção social. Toda a população deveria estar incluída no âmbito da segurança social, contudo, o sistema continuou, essencialmente, ligado às contribuições profissionais.

Em 1965, verifica-se um progresso na protecção social nos acidentes de trabalho e doenças profissionais, que obedecia ao princípio de responsabilidade dos empregadores, delegada nas companhias de seguros.

Em 1969, pelo Decreto Lei nº 49216 de 30 de Agosto, procedeu-se à revisão da protecção dos trabalhadores agrícolas, que se encontravam numa situação desfavorável face à generalidade dos trabalhadores, a qual constituiu um significativo progresso na cobertura pessoal e material.

A reestruturação operada pelo referido diploma veio criar o regime especial de previdência e o regime especial de abono de família - que se distinguiam pelas condições de inscrição, eventualidades cobertas e estruturas contributivas. Os regimes especiais passaram a abranger as eventualidades de doença, casamento e nascimento, embora de valor reduzido.

No entanto, no início dos anos 70, a necessidade de uma nova reforma fazia-se novamente sentir. Pouco tempo antes da Revolução de 1974, o Ministério das Corporações e Previdência Social passou a ser designado Ministério das Corporações e Segurança Social, com uma Secretaria de Estado da Segurança Social onde foi integrada a Direcção-Geral da Assistência Social, que deixou de estar ligada ao Ministério da Saúde e Assistência.

1.5.1.4. Pós 25 de Abril de 1974

Após o 25 de Abril de 1974, foram introduzidas diversas reformas, tendo em vista a criação dum sistema de segurança social moderno. O Governo Provisório, de acordo com o Programa do Movimento das Forças Armadas, lançou as linhas programáticas referentes à nova política social, onde se perspectivava um sistema integrado de segurança social, em substituição dos sistemas de previdência e assistência anteriores, seguindo-se uma política de lógica distributiva dos orçamentos públicos.

A Constituição da República de 1976 passou a contemplar as medidas preconizadas por aquele Movimento e, pela primeira vez, foi reconhecido a todos o direito à segurança social.

Com o Decreto 549, de 31 de Dezembro de 1977, foram estabelecidas as bases da estrutura orgânica e funcional da segurança social.

Com vista a proteger os trabalhadores no desemprego, foi criado um esquema de subsídio de desemprego, (Decretos Lei nº 169-D de 1975 e 183 de 5 de Maio de 1977), cuja atribuição exigia prova de recursos, deixando de fora alguns trabalhadores desempregados. Ou seja, todos aqueles que apresentassem rendimentos superiores a 70% do salário mínimo ficavam desprotegidos. Contudo, esta medida representou um salto qualitativo em termos de legislação social, pois constituiu um primeiro passo para a introdução duma prestação até ai inexistente.

Pela primeira vez foi, também, criado um regime não contributivo de protecção social, destinado aos estratos da população economicamente mais desfavorecidos.

Estas reformas significam uma viragem muito significativa em direcção aos princípios do Estado-Providência moderno, representando um aprofundamento das políticas sociais e a progressiva responsabilização do Estado Português pelo bem-estar dos cidadãos. O Estado, que anteriormente tinha uma função supletiva nos assuntos sociais, passou a ter uma posição mais activa neste período como refere Mozzicaffredo (1997,31) "*é preciso, (...), situar o desenvolvimento do Estado - Providência em Portugal, atendendo apenas ao processo iniciado em 1974*".

1.5.1.5. O sistema actual de Segurança Social português

Enquadramento Legal

O quadro legal do sistema de segurança social em vigor é definido na Lei nº 28, de 14 de Agosto de 1984, que estabelece as bases que suportam o sistema de

segurança social e a acção social, de acordo com os princípios consagrados na Constituição.

De acordo com o artigo 2º, da citada Lei, o sistema de segurança social tem por objectivos: proteger os trabalhadores e suas famílias nas situações de falta ou diminuição de capacidade para o trabalho, de desemprego involuntário e de morte, e garantir a compensação de encargos familiares; proteger as pessoas que se encontram em situação de falta ou diminuição de meios de subsistência.

Este instrumento jurídico de enquadramento do regime de protecção social, veio servir de suporte indispensável ao previsto no artigo 63º da Constituição da República aprovada em 1976, com as alterações decorrentes da revisão de 1982. Esta estrutura orgânica e funcional permitiu não só a realização progressiva dos fins fundamentais do sistema de segurança social mas, também, a unificação e articulação das estruturas paralelas existentes da previdência social, por um lado, e da assistência social por outro.

O texto constitucional veio imprimir um novo rumo de política de protecção social, apontando para o Princípio da Universalidade e expressa a adesão aos princípios contidos nos artigos 22º, 23º e 25º da Declaração Universal dos Direitos do Homem, que a ONU fez publicar a 10 de Dezembro de 1948.

O direito de todas as pessoas à segurança social, enquanto membros da sociedade e independentemente das relações salariais, parece pôr em evidência a eliminação de toda a perspectiva de caridade na atribuição de prestações, serviços e equipamentos sociais; porém, o alargamento e universalização da segurança social não dispensa a acção social.

O regime financeiro actual é o de repartição, ou seja, as contribuições pagas num determinado período têm por objecto o pagamento das prestações nesse mesmo período. No entanto, este regime tem um fundo de estabilização, com características de capitalização, quer dizer uma acumulação de reservas com o fim de minimizar alguns imprevistos, como por exemplo as alterações demográficas.

O financiamento é efectuado através de uma taxa contributiva global que cobre todas as eventualidades, que depois é decomposta, de acordo com regras de cálculo actuarial.

1.5.2. Regimes de Segurança Social

Basicamente, os regimes de segurança social são: o regime geral, que garante prestações ligadas ao exercício duma actividade profissional, de concepção comutativa; e

o regime não contributivo que garante prestações uniformes de base não contributiva, de concepção distributiva, que se fundamenta na necessidade individual ou familiar, sujeito a requisitos de recursos económicos e de idade. Estas formas de garantia de rendimentos são definidas legalmente como objecto de direito, quer no regime geral, quer no não contributivo, pelo que são exigíveis administrativamente.

Podemos classificar as prestações do regime geral, quanto ao seu valor, em dois grupos: as de valor determinado por lei e que são iguais para todos os indivíduos desde que se encontrem na mesma situação (por exemplo o abono família), e aquelas que são determinadas pelo valor das contribuições efectuadas (por exemplo o subsídio de doença).

1.5.2.1. Regime Geral

Do lado do regime geral, que abrange os trabalhadores por conta de outrem e por conta própria (independentes), colocam-se as prestações que têm por objectivo a garantia do nível de vida adquirido ao longo do desenvolvimento das carreiras profissionais, nas eventualidades de doença, maternidade, acidentes de trabalho e doenças profissionais, desemprego, invalidez, velhice, morte, encargos familiares e outros previstos na lei. Exceptuam-se para os trabalhadores por conta própria as eventualidade relativas ao desemprego e acidentes de trabalho, conforme o estabelecido no art. 1º do Decreto-Lei nº 79-A de 13 de Março de 1989 e a lei dos acidentes de trabalho.

Actualmente, no regime de trabalhadores por conta própria podem também ser afastados da protecção na doença, doenças profissionais e encargos familiares, os beneficiários abrangidos pelo esquema obrigatório, segundo os números 1 e 2 do art. 53º do Decreto Lei nº 328 de 25 Setembro de 1993. Só na situação do esquema alargado (que é opcional) têm direito à protecção na doença, doenças profissionais e encargos familiares. Isto significa que, dentro dum regime de protecção de tipo profissional, a protecção foi diminuída, deixando pessoas sem a cobertura das eventualidades de risco tipificadas. Queremos com isto significar que não deveriam ser permitidas coberturas diferenciadas para os trabalhadores independentes em qualquer situação. Todos deveriam ser obrigados a proteger-se de acordo com os riscos tipificados.

De salientar também a existência de um enquadramento facultativo, previsto no artigo 21º da Lei de Bases, regulamentado pelo Decreto-Lei nº 40, de 1 de Setembro de 1989, que estando ligado ao regime geral, não se enquadra nos regimes obrigatórios de

protecção social. Abrange, duma maneira geral, cidadãos aptos para o trabalho, residentes em Portugal, que não se enquadrem em regimes obrigatórios de protecção social. Em termos de cobertura material apenas cobre as eventualidades de invalidez, velhice e morte, com excepção de algumas situações: trabalhadores a exercer actividade em barcos de empresas estrangeiras, que ficam abrangidos na doença, doença profissional, encargos familiares e maternidade; os beneficiários que, à entrada em vigor do diploma, estivessem abrangidos pelo regime de continuação facultativa do pagamento de contribuições, que têm direito na eventualidade de encargos familiares; os voluntários sociais, que são protegidos na eventualidade de doença profissional.

A par destes regimes subsistem, ainda, os regimes especiais que garantem direitos a grupos fechados de beneficiários, sendo o mais importante o Regime Especial de Segurança Social das Actividades Agrícolas (RESSA), cuja base legal foi definida pelo Decreto-Lei nº 401/86, de 2 de Dezembro e pelo Decreto Regulamentar nº 75/86, de 30 de Dezembro.

De referir ainda o Regime de Protecção Social da Função Pública que continua a ter estatuto dum regime próprio, não integrado na segurança social.

O regime geral fundamenta-se sobre o princípio de causalidade entre o risco, as contribuições de trabalho e as prestações concedidas. O montante das prestações está, portanto, submetido à condição de participação financeira no sistema e ao exercício duma actividade profissional.

Actualmente as contribuições são efectuadas sobre o total mensal das remunerações pagas ao trabalhador, às quais é aplicada uma Taxa Social Única no valor de 34,75%, cabendo ao trabalhador 11% e ao empregador 23,75%.

Dentro deste regime, e no que respeita às pensões de reforma, existe um valor mínimo, que apenas abrange as pensões de invalidez e velhice, destinado às pessoas que, em função da regulamentação, não puderam desenvolver carreiras contributivas completas ou para as que tiveram um rendimento demasiado baixo no quadro da condição de emprego. Isto significa que a concessão deste mínimo continua ligada ao exercício de uma actividade profissional, mas a prestação é melhorada para um valor mínimo convencionado. *De acordo com o art 44º do Decreto-Lei nº 329 de 25 de Setembro de 1993 estabelece-se "1- No caso de a pensão (invalidez ou velhice) (...) ser de montante inferior ao estabelecido como mínimo a garantir ao pensionista, àquele quantitativo acresce uma pensão designada de complemento social. 2- O montante do complemento social a atribuir não pode ser superior ao valor estabelecido para a pensão social do regime não contributivo."*

Em suma, esta protecção tem uma parte ligada à vida profissional e outra ligada ao princípio dum valor mínimo, característico dos sistemas de tipo universal.

Assim, ainda que a ligação real entre contribuições e prestações se tenha alargado, esta protecção mínima mantém-se fundamentalmente relacionada com a prestação de trabalho e com a contribuição financeira.

A condição do exercício de uma actividade profissional é necessária para a concessão e a determinação do nível dos subsídios de desemprego e para as indemnizações de doença. Para que as pessoas tenham direitos é necessário provar o exercício de uma actividade profissional e cumprir os requisitos estipulados na lei.

Existem determinadas situações que suspendem a obrigação de contribuir para o sistema e que são contabilizadas ficticiamente (exemplo desemprego e doença). Isto é, quando um beneficiário se encontra numa situação de desemprego ou de doença, com direito a subsídio, não são pagas à segurança social durante esse período as contribuições sociais, mas são registados os valores equivalentes às remunerações dos beneficiários para obtenção futura de determinados benefícios, como por exemplo, pensões. Sempre que acaba a concessão de um subsídio, por exemplo de desemprego, é necessário que, para usufruir de um novo, o beneficiário cumpra novos prazos de garantia. O que é certo é que na maioria dos casos é necessário ter pago realmente as contribuições para haver direito às prestações solicitadas.

1.5.2.2. Regime não Contributivo

Do lado do regime não contributivo colocam-se as pessoas que não estão cobertas por nenhum regime de seguro social, ou por que nunca estiveram ligadas ao sistema ou porque têm carreiras contributivas curtas ou interrompidas. Tendo em consideração o requisito da idade e da situação económica, estas prestações de base não contributiva (exemplo pensão social), oferecem uma garantia mínima que se fundamenta no princípio de solidariedade. Esta protecção não depende de uma ligação económica, mas encontra-se relacionada com a existência de necessidades individuais (no caso das pensões), ou prestações familiares. Estas são prestadas segundo o princípio da cobertura das necessidades económicas, da individualização e da subsidiaridade, o que implica que a sua concessão está subordinada a uma pesquisa sobre os recursos familiares. Neste sistema, o financiamento é efectuado pelos impostos gerais.

Na realidade, este regime não abrange a população em geral. As pessoas que não participam no sistema através do regime geral, sendo normalmente aquelas que não conseguem manter uma actividade profissional continuada, apenas podem solicitar a atribuição destas prestações em determinadas condições sócio-económicas (condição de recursos).

Este regime concretiza-se através da atribuição de prestações nas eventualidades de encargos familiares (abono de família, abono complementar a crianças e jovens deficientes e subsídio por frequência de estabelecimentos de educação especial), desemprego (subsídio de inserção dos jovens na vida activa²⁷), invalidez (a partir dos 18 anos desde que reconhecidos como inválidos para toda e qualquer profissão), velhice (a partir dos 65 anos) e morte (pensão de orfandade e viuvez quando cônjuges sobreviventes dos pensionistas de pensão social).

1.6. Prestações sociais e financiamento

Para completar a análise dos pontos anteriores, terá interesse referenciamos, de forma sistematizada, o conjunto de prestações que estão subjacentes ao sistema de segurança social, para melhor compreendermos a sua dimensão e que passamos a apresentar²⁸. (pagina seguintes)

²⁷ Lei nº 50 de 19 de Abril de 1988

²⁸ Sobre esta matéria o excelente trabalho desenvolvido no Livro Branco da Segurança social (1997) e o Livro Evolução recente (1992-1995), muito poderá contribuir para o aprofundamento desta matéria.

1.6.1. Prestações Sociais

1. REGIME GERAL - TRABALHADORES POR CONTA DE OUTREM

PRESTAÇÕES	
DOENÇA	Subsídio de doença e Prestação compensatória dos subsídios de férias, Natal e outros
MATERNIDADE	Subsídio de maternidade; subsídio de paternidade; subsídio por adopção; subsídio para assistência a descendentes menores ou deficientes; subsídio por riscos específicos; subsídios de gravidez (exclusiva dos artistas intérpretes e executantes)
INVALIDEZ E VELHICE	Pensão de invalidez ou de velhice; subsídio por assistência de 3ª pessoa; complemento social; 13º e 14º mês (pagável em Junho e Dezembro); Complemento por cônjuge a cargo.
PRESTAÇÕES POR MORTE	Subsídio por morte; pensão de sobrevivência; subsídio por assistência de 3ª pessoa; 13º e 14º mês (pagável em Junho e Dezembro).
PRESTAÇÕES POR DOENÇA PROFISSIONAL	Prestações em espécie; indemnização por incapacidade temporária absoluta; indemnização por incapacidade temporária parcial; pensão por incapacidade permanente absoluta para todo e qualquer trabalho; pensão por incapacidade permanente absoluta para o trabalho habitual; pensão por incapacidade permanente parcial para todo e qualquer trabalho; pensão por incapacidade permanente parcial; subsídios para frequência de cursos de formação profissional; prestação complementar por assistência de 3ª pessoa; pensões por morte; subsídio para despesas de funeral e 13º e 14º mês (pagável em Junho e Dezembro).
DESEMPREGO	Subsídio de desemprego; subsídio de desemprego social; medidas de protecção social específicas para desempregados por reestruturação de sectores de actividade ou empresas; subsídio de reconversão profissional; compensação salarial (lay-off); garantia salarial.
ENCARGOS FAMILIARES	Subsídio familiar a crianças e jovens; subsídios de estabelecimento de educação especial; Subsídio mensal vitalício; subsídio por assistência de 3ª pessoa; subsídio de funeral.

Fonte: Livro Branco da Segurança Social (1997)

2. REGIME GERAL - TRABALHADORES POR CONTA PRÓPRIA

PRESTAÇÕES	
DOENÇA	Subsídio de doença (só no regime alargado)
MATERNIDADE	Subsídio de maternidade; subsídio de paternidade; subsídio por adopção; subsídios de gravidez (exclusiva dos artistas intérpretes e executantes)
INVALIDEZ E VELHICE	Pensão de invalidez ou de velhice subsídio por assistência de 3ª pessoa; complemento social; 13º e 14º mês (pagável em Junho Dezembro) e complemento de cônjuge a cargo..
PRESTAÇÕES POR MORTE	Subsídio por morte; pensão de sobrevivência; subsídio por assistência de 3ª pessoa e 13º e 14º mês (pagável em Junho e Dezembro).
PRESTAÇÕES POR DOENÇA PROFISSIONAL²⁹	Prestações em espécie; indemnização por incapacidade temporária absoluta; indemnização por incapacidade temporária parcial; pensão por incapacidade permanente absoluta; para todo e qualquer trabalho; pensão por incapacidade permanente absoluta para o trabalho habitual; pensão por incapacidade permanente parcial para todo e qualquer trabalho; pensão por incapacidade permanente parcial; subsídios para frequência de cursos de formação profissional; prestação complementar por assistência de 3ª pessoa; pensões por morte; subsídio para despesas de funeral e 13º e 14º mês (pagável em Junho e Dezembro).
OUTRAS MEDIDAS	Subsídio de reconversão profissional.
ENCARGOS FAMILIARES	Subsídio familiar a crianças e jovens (só para os trabalhadores do regime alargado); subsídios de estabelecimento de educação especial; Subsídio mensal vitalício; Subsídio por assistência de 3ª pessoa; subsídio de funeral.

Fonte: Livro Branco da Segurança Social (1997)

²⁹ As prestações de doença profissional só se aplicam aos trabalhadores independentes que optaram pelo esquema alargado.

3. SEGURO VOLUNTÁRIO

PRESTAÇÕES	
DOENÇA	Subsídio de doença (só para os trabalhadores que exercem actividade em barcos de empresas estrangeiras)
MATERNIDADE	Subsídio de maternidade (só para os trabalhadores que exercem actividade em barcos de empresas estrangeiras); subsídio de paternidade; subsídio por adopção; subsídio para assistência a descendentes menores ou deficientes; subsídio por riscos específicos.
INVALIDEZ E VELHICE	Pensão de invalidez ou de velhice; subsídio por assistência de 3ª pessoa; complemento social; 13º e 14º mês (pagável em Junho Dezembro).
PRESTAÇÕES POR MORTE	Subsídio por morte; pensão de sobrevivência; subsídio por assistência de 3ª pessoa; 13º e 14º mês (pagável em Junho e Dezembro).
PRESTAÇÕES POR DOENÇA PROFISSIONAL³⁰	Prestações em espécie; indemnização por incapacidade temporária absoluta; indemnização por incapacidade temporária parcial; pensão por incapacidade permanente absoluta para todo e qualquer trabalho; pensão por incapacidade permanente absoluta para o trabalho habitual; pensão por incapacidade permanente absoluta para o trabalho habitual, conjugada com incapacidade permanente parcial para todo e qualquer trabalho; pensão por incapacidade permanente parcial; subsídios para frequência de cursos de formação profissional; prestação complementar por assistência de 3ª pessoa; pensões por morte; subsídio para despesas de funeral; 13º e 14º mês (pagável em Junho e Dezembro).
ENCARGOS FAMILIARES	Subsídio familiar a crianças e jovens; subsídios de estabelecimento de educação especial; subsídio mensal vitalício; subsídio por assistência de 3ª pessoa; subsídio de funeral.

Fonte: Livro Branco da Segurança Social (1997)

4. REGIME NÃO CONTRIBUTIVO

PRESTAÇÕES	
INVALIDEZ E VELHICE	Pensão de invalidez e velhice; subsídio por assistência de 3ª pessoa; 13º e 14º mês (pagável em (Junho Dezembro).
PRESTAÇÕES POR MORTE	Subsídio por assistência de 3ª pessoa; pensão de viuvez; pensão de orfandade; 13º e 14º mês (pagável em Junho e Dezembro).
DESEMPREGO	Subsídio de inserção de jovens na vida activa..
ENCARGOS FAMILIARES	Subsídio familiar a crianças e jovens; subsídios de estabelecimento de educação especial; subsídio por assistência de 3ª pessoa.

Fonte: Livro Branco da Segurança Social (1997)

1. 6. 2. Financiamento

Não sendo o objectivo desta dissertação investigar profundamente os problemas relacionados com o financiamento do sistema de segurança social, propomo-nos, porém, fazer uma abordagem sintética do mesmo, dada a sua correlação com a protecção social. De facto, se se agravar a crise financeira do sistema como alguns apontam, as despesas sociais ligadas às prestações concedidas pela acção social poderão não registar os incrementos que se têm verificado nos últimos anos como veremos mais adiante.

³⁰ As prestações de doença profissional só se aplicam a grupos específicos de trabalhadores como os voluntários sociais e os que exercem actividade em barcos de empresas estrangeiras.

Quando o crescimento das receitas sociais deixou de acompanhar o aumento das suas despesas, atingindo níveis muito elevados, crescendo a um ritmo superior ao das despesas públicas, o problema da sustentabilidade financeira dos sistemas de segurança social pôs-se com muita pertinência. Várias têm sido as investigações, sobre esta temática e várias também têm sido as críticas ao Estado-Providência. Neste contexto, e em Portugal, podemos referir o Livro Branco da Segurança Social (1997), o qual contempla várias abordagens sobre as alternativas de reforma da segurança social com vista a garantir a sua sustentabilidade.

Ainda segundo o citado Livro Branco as despesas totais com a segurança social portuguesa cresceram de forma muito significativa, sendo o ritmo do crescimento das receitas muito menor, como podemos observar no quadro que a seguir se apresenta.

Como se depreende da análise do quadro, as despesas cresceram entre 1985 e 1995, 1 183,4 milhões de contos, estando orçamentados 1 772 milhões de contos para o ano 1998; as receitas por sua vez cresceram apenas 751,3 milhões de contos.

Quadro 1.2 Evolução das Despesas e Receitas (1985-1998)

(Milhões de Contos - preços correntes)

Despesas	1985	1990	1995	1998 (*)
Despesas totais: ³¹	283,3	746,0	1467,7	1772,2
Receitas Totais ³²	305,3	850,4	1697,7	2056,6

Fonte: Ministério da Solidariedade e Segurança Social "Segurança Social - Evolução Recente: 1992 a 1995" e (*) Estimativas dos OSS.

Os factores que têm sido apontados como causas primeiras desta situação de crise financeira, são de vária ordem: a acentuada redução das taxas de crescimento da produtividade a partir dos anos 70 e a sua manutenção em níveis reduzidos, que têm sido invocadas para justificar a necessidade de contenção dos custos do factor trabalho; o forte crescimento das taxas de desemprego, que justificam a diminuição das receitas sociais e o aumento das suas despesas; o processo de envelhecimento das populações, que faz crescer as despesas sociais, quer com pensões quer na saúde; as mudanças nas estruturas familiares, determinando uma pressão acrescida sobre os referidos sistemas; a baixa de natalidade, que põe em causa o sistema assente na lógica intergeracional; enfim, são múltiplos os factores que estão na origem desta situação de crise financeira. O

³¹ Inclui: despesas de administração, prestações sociais (pensões, outras prestações e Acção Social).

³² Inclui: Contribuições, Transferências do Orçamento do Estado e Outras receitas.

alargamento do campo de aplicação material e pessoal e ainda a execução de acções específicas, destinadas a melhorar os níveis das prestações pecuniárias, nomeadamente dos regimes não contributivos, também muito têm contribuído para o crescimento das despesas sociais.

Neste contexto podemos referir o Livro Branco da Segurança Social, onde podemos verificar as várias posições sobre a sustentabilidade financeira, que reclamam um esforço inadiável de reformas no sector da segurança social.

Embora tenham sido já efectuadas algumas reformas, como por exemplo: o alargamento dos prazos de garantia; o aumento de idade de acesso à pensão de reforma, no caso das mulheres; maior controlo no acesso às prestações. O que se verifica, em todo o caso, é que existe um consenso crescente entre os especialistas de segurança social, quanto à necessidade de profundas alterações na organização do sistema, bem como quanto à sua doutrina financeira.

Crê-se, no entanto, ser fundamental que nesta ordem de considerações tenha sido primordial o reconhecimento dos efeitos positivos do Estado Providência, e que apesar das críticas a que tem sido sujeito, este não tenha sido posto em causa nos aspectos essenciais do seu funcionamento e dos seus objectivos.

1.7. Portugal no contexto europeu

As razões que justificam uma tão prolongada incapacidade de Portugal para acompanhar o ritmo das políticas sociais vigentes nos países da Europa podem ser encontradas num conjunto de factores políticos, económicos, financeiros e sociais, que impediram o país de empreender esforços públicos no seu desenvolvimento. Portugal oscilou longo tempo entre as vantagens da industrialização e a tradição dum país essencialmente agrícola. Até aos anos 60, Portugal permaneceu sobretudo como um país agrícola, com largos prejuízos para o processo de industrialização. Esta situação originou que o seu desenvolvimento económico ficasse muito aquém dos restantes países da Europa, opinião partilhada por Esping-Anderson, G. (1993, 598) "*Portugal sempre esteve bastante atrasado em relação ao resto da Europa, incluindo a Espanha. O seu PIB per capita em 1929 era metade do de Espanha, (...) em 1973 o BIP per capita de Portugal era mais ou menos igual ao da Grã-Bretanha em 1929, ao da Alemanha em meados dos anos 50 e ao da Itália em 1960*".

Os baixos rendimentos per capita então vigentes, originando situações de pobreza generalizada em Portugal, não favoreciam o incentivo ao investimento governamental em políticas sociais. Outro factor importante, foi o papel supletivo

adoptado pelo Estado Novo, quanto à cobertura dos riscos sociais, remetendo para o sector privado a sua responsabilidade.

Cabe aqui lembrar que só a partir de 1935 foram instituídos os seguros sociais obrigatórios entre nós, quando nos outros países o seu desenvolvimento e expansão já eram significativos. A debilidade que caracterizou o sistema de seguros sociais obrigatórios durante o Estado Novo, sobretudo até 1962, ano em que se consolidaram os múltiplos regimes corporativistas, dependendo até aí essencialmente das contribuições dos beneficiários, não permitiu um nível adequado de protecção, sendo o seu desenvolvimento muito inferior aos outros sistemas então vigentes na Europa. Como refere Carreira, M. (1996, 266) "em 1960 as despesas sociais em Portugal andavam à volta dos 6% do produto, valor que era um terço do da Alemanha, metade do dos Países Baixos, do Reino Unido, da Itália e da Holanda". Os dados relativos às despesas sociais referentes aos países da Europa, e que podemos analisar no quadro nº 2, mostram-nos, com evidência, a posição ocupada por Portugal naquele conjunto.

Quadro 1.3 Despesas Sociais em % do PIB (a)

Países	1960	1975	1960-1975	1980	1975-1980	1985	1980-1985	1991	1985-1991
			(i)		(i)		(i)		(i)
Países Baixos	12,8	29,3	6,4	31,8	4,0	30,7	2,2	38,1	2,0
Dinamarca	9,0	27,1	8,8	36,1	8,4	33,9	1,8	36,8	2,8
França	14,4	26,3	7,3	30,9	5,5	34,2	3,2	33,9	2,2
Bélgica	n.d.	28,7	n.d.	33,9	5,0	36,8	2,2	33,0	2,4
Alemanha	17,1	27,8	4,8	26,6	2,0	25,8	0,7	31,0	2,8
Reino Unido	12,4	19,6	3,9	20,0	2,0	29,9	1,9	30,0	2,2
Itália	13,7	20,6	5,5	23,7	3,9	26,7	2,8	29,4	5,0
Irlanda	11,3	22,0	7,2	23,8	5,1	26,6	3,5	26,4	2,4
Espanha	n.d.	n.d.	n.d.	15,6	n.d.	15,2	1,1	26,2	6,8
Portugal	6,2	17,1	13,1	19,7	8,1	19,9	1,1	21,6	5,6
Grécia	n.d.	10,0	n.d.	12,6	7,6	19,4	8,2	20,2	n.d.
Médias	12,1	22,9		24,9		29,7		30,6	

Fonte: Carreira, H. Medina (1996, 256 e 259)

(a) Inclui as despesas públicas de protecção social e com educação

(i) Crescimento real das despesas sociais (em % anuais)

Como se pode observar, só a partir de 1975, se registam gastos sociais (17,1% do PIB) que evidenciam uma maior actividade governamental em matéria de protecção social, traduzindo a expansão dos direitos sociais, motivados pela mobilização política e social do período pós 25 de Abril. Contudo, verifica-se que nos anos que se seguem, o crescimento diminuiu consideravelmente. Entre 1960 e 1975 regista-se um aumento com as despesas sociais de 13,1% , enquanto que entre 1975 e 1980, crescem apenas 8,1%, sofrendo um grande decréscimo no período de 1980 a 1985, que se fixou em 1,1%. Entre 1985 e 1991 voltaram a crescer, fixando-se em 5,6%. Estas oscilações podem ser compreendidas no âmbito da crise económica internacional dos anos 70. Contudo, quando analisamos os outros países podemos também verificar assimetrias nas despesas sociais. No entanto, apesar de Portugal revelar um esforço nas percentagens que tem vindo a atribuir às despesas sociais, ainda se encontra num dos patamares mais baixos. Se levamos em conta o esforço financeiro empreendido pela maioria dos países europeus nas décadas 70, 80 e mesmo 90, teremos que concluir que Portugal é um dos países com menor investimento em despesas sociais. O quadro em análise permite ainda concluir que os países que registavam os pesos mais elevados das despesas sociais no produto, no período em observação, são os que as mantêm na actualidade. Também é um facto que os países do norte da Europa se distanciam dos da Europa do Sul, que não conseguiram até hoje adquirir um grau de eficiência semelhante aos países mais desenvolvidos.

Pode-se, pois, concluir que o atraso manifesto de alguns dos países em termos sociais, nomeadamente, Grécia, Portugal, Espanha e Irlanda, poderá ser um dos principais obstáculos à convergência real e mesmo de harmonização entre os sistemas sociais europeus.

Ao terminarmos este primeiro capítulo, consideramos, em síntese, que a protecção social sofreu desde a sua origem até aos nossos dias mutações importantes, regendo-se essa evolução por uma procura de intervenção do Estado cada vez maior. Duma perspectiva de não intervenção do Estado, evoluiu-se para uma protecção de tipo caritativo, que deu origem à obrigação do Estado em reconhecer os direitos sociais dos cidadãos, o que esteve associado à modernização do mercado de trabalho e ao crescimento da economia, resultando o que hoje se designa por Estado-Providência.

Nos finais do século XVIII e ao longo do século XIX, as relações entre indivíduos, sociedade e Estado passaram por uma profunda alteração. A problemática de então, tal como a da actualidade, residia em saber como ultrapassar as aparentes contradições duma sociedade onde as necessidades colectivas se parecem opor às individuais. O poder da classe operária, que então se começava a formar com o processo de

industrialização, surge como um novo elemento nas ligações entre o Estado e sociedade e levou naquela época a que fossem revistas as formas de intervenção do Estado, a nível da protecção social dos indivíduos. Assim, factores de ordem social, políticos e económicos, conduziram ao aparecimento de uma nova concepção de Estado: do Estado Liberal, onde a prossecução de políticas distributivas era incompatível com a noção de liberdade, porque conduzia à coerção e a efeitos prejudiciais sobre o individualismo, pondo em risco a harmonia social, passou-se para um Estado mais protector, com funções mais intervencionistas em matéria de protecção social.

Entre 1830 e 1930 elaboraram-se os primeiros programas de reformas e de assistência social, reservadas às populações mais desfavorecidas. Mas é a partir de 1930 e, sobretudo, a partir da II Guerra Mundial que a protecção social regista um grande impulso e se estende a um conjunto mais vasto da população, sem olhar às condições de rendimento, cobrindo um campo maior de riscos sociais.

Esta passagem dum Estado minimalista, com poderes reduzidos - defesa das pessoas e propriedade - a um Estado de Bem Estar, com poderes intervencionistas na esfera do social e económico, marca uma viragem crucial nas formas de protecção dos indivíduos. O conceito de justiça social assume um papel preponderante na garantia de protecção quer dos trabalhadores contra o desemprego, doença, invalidez ou velhice, quer da generalidade dos cidadãos quanto a um mínimo de assistência social.

Como vimos esta mudança foi gradual e os nomes de Bismark e Beveridge estão-lhe associados. Duma concepção comutativa passa-se a uma concepção distributiva. A partir dos anos 70 os sistemas de segurança social incorporaram elementos de uma e outra concepção que se sobrepõem.

Em Portugal a intervenção do Estado em matéria de protecção social, durante quase um século, centrou-se nos aspectos assistenciais. No período da Monarquia Liberal apenas se procurou atenuar os aspectos mais gravosos e socialmente mais chocantes. Os seus destinatários eram os pobres, os mendigos e os incapacitados sem recursos. Durante a 1ª República, mantiveram-se as ajudas de carácter assistencial, mas procurou-se avançar no plano legislativo para um sistema de seguros obrigatórios, o que nos permite reconhecer que a perspectiva do Estado era diferente daquela que caracterizou o regime anterior. No Estado Novo, a assistência deixa de constituir o aspecto dominante da política social do Estado com a criação dos seguros obrigatórios; contudo, até 1960, o sistema mantém-se muito incipiente, não conseguindo ultrapassar a insuficiência dos níveis de protecção devido à escassez dos recursos das instituições privadas, já que o Estado reservou para si um papel supletivo. Só após o 25 de Abril de

1974 se fizeram sentir profundas alterações no que respeita à intervenção do Estado português na área social. Pela primeira vez, é aprovada legislação no sentido da satisfação das necessidades reais dos cidadãos (pensão social e abonos destinados à infância e jovens deficientes). Foi neste período que se instituiu, pela primeira vez, o subsídio de desemprego, que significou um passo qualitativo em matéria de protecção social.

Estas prestações destinadas às pessoas mais carenciadas, vieram preencher lacunas que se faziam sentir há muito tempo, e alargaram o conceito de beneficiário da segurança social. Contudo, a cobertura integral dos cidadãos por um mínimo de sobrevivência só ficou garantida com a instituição da prestação de Rendimento Mínimo Garantido (RMG), recentemente criado em Portugal e ao qual daremos algum destaque no capítulo seguinte por considerarmos estar inserido numa lógica de solidariedade.

CAPÍTULO II

ACÇÃO SOCIAL NO QUADRO DA PROTECÇÃO SOCIAL PÚBLICA

2.1. Introdução

Num conceito amplo de protecção social devemos considerar a saúde, o emprego e a segurança social, mas no âmbito desta dissertação limitar-nos-emos apenas ao conceito de protecção subjacente ao sistema de segurança social.

Habitualmente, quer no que concerne a Portugal, quer a outros países, quando se fala em sistema de segurança social em sentido técnico restrito, estamos apenas a referir-nos aos regimes, como instrumentos normativos de efectivação do direito à segurança social. No entanto, num sentido mais abrangente, devemos ter em consideração que existem duas realidades distintas, já que têm objectivos próprios e utilizam técnicas específicas não fusionáveis, mas que se encontram fortemente interligados na realização da protecção social - a segurança social e a acção social.

O objectivo central deste capítulo é identificar as semelhanças e as diferenças, no quadro da protecção social pública, dos chamados regimes de segurança social e da acção social, no campo teórico-legislativo, para melhor compreendermos qual o papel dos serviços de acção social naquele contexto.

Assim, a nossa análise visará:

- Em primeiro lugar, apresentar o enquadramento teórico-legislativo dos serviços de acção social, enquanto serviços integrados no sistema de segurança social. Trata-se de definir os seus princípios e as suas funções a fim de, por um lado, compreendermos melhor o seu significado social, e por outro analisarmos as formas de acção concretas que desenvolve na sociedade;
- Seguidamente, evidenciar as diferenças e semelhanças entre regimes de segurança social e acção social;
- E por último analisar o papel da acção social no âmbito da protecção pública.

2.2. Enquadramento teórico-legislativo dos serviços de acção social

Um dos primeiros problemas que se nos coloca ao abordarmos este tema, é sabermos se estamos na presença de dois conceitos e duas realidades ou se estamos apenas na presença de duas realidades dentro do mesmo conceito.

O termo acção social é relativamente recente na terminologia da protecção social. Anteriormente à democratização dos regimes de segurança social a expressão para identificar este tipo de serviço era «assistência social». Constituía um sistema próprio, com técnicas e objectivos específicos na realização da protecção social e destinava-se a ajudar os indivíduos e suas famílias que não se enquadravam na previdência social.

Como tivemos oportunidade de verificar no capítulo anterior, ao longo da história da protecção social e até ao aparecimento dos seguros sociais obrigatórios, foi aos serviços de assistência social (pública e privada) que coube o grande mérito de proteger os indivíduos contra a carência e a miséria. Com a instituição dos seguros obrigatórios estabeleceram-se duas trajectórias no campo da protecção social pública: a da assistência pública e a da previdência social.

Foi o Decreto Lei nº 549, de 31 de Dezembro de 1977 que, a fim de dar cumprimento ao preceito constitucional, veio integrar, pela primeira vez, a assistência social e a previdência social no sistema de segurança social.

Posteriormente, a Lei Quadro³³ estabeleceu a orgânica do sistema de segurança social, e reafirmou os princípios consagrados na Constituição em matéria de segurança social, dando-nos uma visão integrada de protecção social, da qual ressaltasse com clareza a posição relativa aos regimes e à acção social.

De acordo com a opinião de alguns peritos nestas matérias, nomeadamente Neves, Ilídio (1993; 43), *"a Lei de bases teve o cuidado de referir que o sistema de segurança social compreende os regimes e as instituições e que estas exercem a acção social. No entanto, não desenvolveu a teorização implícita a este princípio e manteve uma certa contradição ao regular a acção social e os regimes no mesmo capítulo II, ainda que a definição dos respectivos objectivos e prestações (artigos 10º, 19 e 33) revelem a incongruência desta junção."*

Ainda segundo o mesmo autor, esta ambivalência resultou do facto da Lei de Bases não ter qualificado a acção social como um sistema, mas também não a incluiu formalmente no sistema de segurança social. No fundo a lei terá querido dizer, como

³³ Lei nº 28 de 14 de Agosto de 1984

parece resultar do nº 3 do artigo 10º, que a acção social, como tal, estaria condenada a desaparecer por integração progressiva das suas prestações no campo de aplicação material dos regimes de segurança social.

Efectivamente, aquela integração para que a lei tenderia a caminhar, não deu passos significativos segundo o autor anterior, mantendo-se até hoje duas formas de superação de situações de carência: uma pela via dos regimes de segurança social, outra pela via da assistência social, ambas com objectivos próprios, utilizando um conjunto de técnicas específicas e diferentes.

Nesta linha, julgamos que podemos concluir que regimes e acção social são duas realidades diferentes que se complementam, pertencentes ao mesmo complexo organizativo, que os integra por um vínculo estrutural e jurídico.

De acordo com o artigo 33º da Lei de Bases, a acção social tem como objectivos fundamentais a prevenção de situações de carência, disfunção e marginalização social e a integração comunitária. Destina-se, também, a assegurar especial protecção aos grupos mais vulneráveis, nomeadamente crianças, jovens, deficientes e idosos, bem como a outras pessoas em situação de carência económica ou social ou sob o efeito de disfunção ou marginalização social, na medida em que estas situações não sejam ou não possam ser superadas através dos regimes de segurança social.

As prestações pecuniárias da acção social são: subsídio de apoio à criação de actividades independentes; subsídio a estrangeiros candidatos a asilo; complementos de pensão de invalidez, velhice ou sobrevivência de alguns fundos (da caixa de previdência dos profissionais de espectáculos, de segurança social dos jornalistas, especial de segurança social do pessoal da indústria de lanifícios, especial dos profissionais da banca dos casinos); subsídios extraordinários a pessoas e famílias em situação de carência social; prestações de acção social em espécie; prestações em equipamentos e serviços em especial; actividades de tempos livres; apoio domiciliário (ajudantes familiares) e apoio a deficientes.

A acção social aparece, assim, consagrada na Lei como tendo natureza específica e carácter supletivo.

2.3. Diferenças e Semelhanças entre Regimes de S. Social e Acção Social

Na acção social, podemos definir três áreas de actuação: as relacionadas com a assistência económica, mediante a atribuição de prestações pecuniárias, nos casos de falta de rendimentos ou diminuição de recursos; as que visam o apoio familiar, mediante o

apoio directo às famílias, o que implica a intervenção de agentes do serviço social na comunidade, numa perspectiva de resolução de problemas sociais concretos; e o apoio social através da utilização de equipamentos sociais, que procuram colmatar as dificuldades das famílias em apoiar alguns dos seus membros (crianças, idosos, deficientes).

Nos regimes de segurança social temos, por um lado, a protecção dos trabalhadores e das suas famílias nas situações de falta ou diminuição de capacidade para o trabalho, de desemprego ou de morte, e compensação de encargos familiares e por outro, a protecção das pessoas que se encontram em situação de falta ou de diminuição de meios de subsistência.

Neste domínio, e tendo por base os conceitos e as características definidos por Neves, Ilídio (1993, 58-59), podemos concluir o seguinte:

a) A protecção oferecida pelos regimes de segurança social baseia-se no princípio da legalidade segundo o qual os direitos são previamente definidos em termos abstractos e obedecem a normas rigorosas de aplicação. A acção social baseia-se no princípio da oportunidade e da conveniência da protecção de situações concretas, individuais, pelo que não está tão rigorosamente sujeita a normas e procedimentos, mas sim a uma actividade mais relacionada com a acção directa;

b) A técnica³⁴ utilizada pelos regimes de segurança social é a da garantia de rendimentos, enquanto que a acção social privilegia a técnica do serviço social;

c) A segurança social actua segundo o princípio da universalidade, isto é, protege todos os cidadãos ou grupos de pessoas que se encontrem dentro dos requisitos definidos por lei. A acção social, baseia-se fundamentalmente no princípio da marginalidade, visando proteger certas camadas da população mais carenciadas, isto quer dizer que não existe classificação categorial das prestações. Estas são atribuídas de acordo com as necessidades materiais e sociais, o que determina um maior grau de personalização e selectividade na concepção e no modo de atribuição das prestações.

d) A segurança social tem por base o direito subjectivo (não é um direito abstracto mas sim concreto porque relativo a um indivíduo), garantido pela segurança jurídica e as prestações são reclamáveis legalmente. A acção social tem por base o princípio da arbitrariedade uma vez que as prestações ou modalidades não são garantidas como direitos exigíveis juridicamente.

³⁴ "Assegurar a protecção das pessoas nos riscos ou necessidades sociais implica a aplicação de técnicas apropriadas, ou seja, de instrumentos jurídicos, financeiros e administrativos adequados aos objectivos pretendidos", Neves, Ilídio (1998; 25)

e) Os regimes de segurança social configuram-se como prestações económicas, ligadas aos rendimentos do trabalho e estão relacionadas com riscos de perda de rendimento ou aumento de despesas familiares. Contrariamente, a acção social está mais ligada às prestações não económicas de natureza preventiva, cujo principal objectivo é o apoio à família.

f) Os direitos na segurança social são categorizados (dependem de eventualidades tipificadas, da verificação de condições de atribuição e garantem prestações que apenas compensam parte dos rendimentos perdidos). A acção social garante prestações complementares ao rendimento e às situações sociais, as condições de atribuição não são previamente categorizadas, ou são definidas pela situação concreta dos indivíduos e das famílias.

Assim, podemos concluir que a acção social tem uma actuação individualizada a cada caso e fundamenta-se no princípio da personalização e selectividade, sendo o nível das prestações determinado pela natureza e importância das necessidades, - aquilo a que se convencionou chamar «acção directa»; utiliza essencialmente a técnica do serviço social e a concessão das prestações é subordinada a uma verificação das necessidades de recursos.

Não existe classificação categorial das prestações, elas são atribuídas de acordo com as necessidades materiais e sociais. A duração das prestações é limitada à situação concreta dos indivíduos ou das famílias e a sua atribuição é limitada no tempo. As prestações são discricionárias e não podem ser exigidas legalmente. Deste modo, a acção social, utiliza a técnica do serviço social e realiza-se através de prestações ou modalidades de apoio social personalizadas, que não são garantidas como direitos objectivos nem exigíveis como tal. O financiamento é feito pelos impostos gerais e os indivíduos não participam directamente no sistema de financiamento.

Nos regimes de segurança social as prestações são categorizadas, o financiamento é feito através das contribuições dos trabalhadores e entidades patronais, com excepção dos regimes não contributivos que são financiados pelos impostos gerais. A nível da segurança jurídica, as prestações dos regimes são legalmente reclamáveis.

Assim, as diferenças que foram assinaladas habilitam-nos a reconhecer que a segurança social (regimes) e acção social são duas realidades diferentes, histórica e conceptualmente, existindo, contudo, semelhanças entre estas duas realidades e que passaremos de seguida a analisar.

Numa visão tradicional, os seguros sociais estão ligados à relação de trabalho e ao factor necessidade económica, mas cada vez mais esta ideia está a ser ultrapassada, privilegiando-se a condição humana já que segundo a Constituição «*todo o cidadão tem direito à segurança social*».

Tendo em conta a evolução do sistema de segurança social, caracterizada por uma tendência maior de segurança jurídica para os beneficiários e para a universalização e uniformização na cobertura das necessidades (com a introdução de prestações com características universalistas), mas com exigências de verificação de condições de recursos, do tipo assistencialista, estabeleceram-se pontos de contacto entre os dois sistemas que, por vezes, dificultam o seu enquadramento.

Como exemplo, podemos referir que o regime não contributivo de segurança social atribui prestações, sem exigência de ligação profissional, de tipo universal, mas faz depender as prestações de alguns requisitos, que se configuram com os exigidos pela acção social tais como a prova de rendimentos no caso do subsídio de desemprego social, do subsídio de grande invalidez, da pensão social e do abono de família dos não contributivos. Esta evolução manifesta-se numa maneira geral pela diminuição de importância dos sistemas discricionários em relação a prestações de garantia de rendimentos.

Dentro deste princípio, o Rendimento Mínimo Garantido representa a mais recente evolução e aproximação dos dois sistemas. A sua atribuição é da responsabilidade dos regimes de segurança social, mas exige uma forte ligação com os serviços de acção social no que concerne à verificação de carência e ao plano de inserção.

Contudo, tais semelhanças serão mais aparentes do que reais, uma vez que a actividade da acção social se centra mais na concessão de apoios personalizados, tendo em conta a situação especial de cada grupo, indivíduo ou família, enquanto que os regimes de segurança social consistem numa política geral de direitos sociais, quer em função do pagamento de contribuições, que representam uma garantia adquirida pelos indivíduos, quer em função do direito objectivo, como é o caso das prestações do regime não contributivo.

Feita esta análise, interessa-nos agora analisar qual é afinal o papel da acção social no sistema de protecção pública em Portugal.

2.4. O papel dos serviços de acção social no quadro da protecção pública

Do anteriormente exposto pode dizer-se que as insuficiências de meios económicos e sociais dos indivíduos e das suas famílias mergulham sólidas raízes na consciência individual e colectiva dos portugueses. As instituições públicas de protecção social remontam a meados do século XIX, mantendo-se até hoje a sua necessidade no combate a situações de pobreza e de exclusão social, o que demonstra a sua indispensabilidade.

A verdade é que, apesar do progresso que tem caracterizado os sistemas de segurança social, constata-se que a procura dos serviços de acção social tem vindo a aumentar³⁵, devido a múltiplos factores como: desemprego, envelhecimento das populações, mudanças na estrutura familiar, doença e falta de rendimento, entre outros. Este acréscimo da procura dos serviços de acção social pode significar que existem largas faixas da população excluídas do campo da aplicação dos regimes, ou que as prestações atribuídas pelos regimes de segurança social são insuficientes, sendo mesmo esta uma das hipóteses que tentaremos validar no estudo de caso que mais à frente abordaremos.

Teoricamente, as prestações atribuídas pelos serviços de acção social abrangem todas as pessoas e famílias que se encontrem em situação económica difícil, sem exigências de vinculação profissional e económica ao sistema de protecção social. Apenas depende da condição de ausência de recursos.

A expansão dos sistemas de segurança social, tendo como objectivo dar resposta às necessidades identificadas, modificou profundamente o nível de protecção, alargando o âmbito da aplicação material e pessoal e melhorando os seus montantes. Contudo, com o acelerar do ritmo das transformações sociais, económicas e culturais, não só as formas de "pobreza tradicionais" se mantiveram, como surgiram "novas" formas de pobreza, impondo novos desafios à segurança social que teve e terá que se adaptar a estas transformações constantes do meio social, pese embora as muitas dificuldades que daí possam surgir se tivermos em atenção os aspectos demográficos, políticos e económicos.

Se é verdade que a expansão dos sistemas é uma realidade, não o é menos o facto de as situações de pobreza persistirem ao longo do tempo e tenderem a agravar-se. Concretamente, no que respeita ao nosso país, e de acordo com Costa, A. B. (1996)³⁶ *"Portugal regista a mais elevada taxa de pobreza da União Europeia. Pelo menos dois*

³⁵ Livro Verde da Comissão das Comunidades Europeias, (1993, 19 -21)

³⁶ Em declaração ao jornal " Tal & Qual "de 6 de Setembro de 1996.



milhões de portugueses são considerados pobres. A confirmar este retrato do País, as estatísticas mostram o aprofundamento das desigualdades na distribuição do rendimento na primeira metade da década de 90: Os 10 por cento mais ricos concentram 47,5% da riqueza. À metade mais pobre da população corresponde apenas 6,2 % do rendimento.

A União Europeia regista, para o nosso país, a mais alta taxa de pobreza no espaço comunitário - 25,2%, contra 3,6% na Dinamarca, por exemplo. Serão assim, 2 milhões e meio os pobres em Portugal”.

Como já foi referido, ainda que a ligação real entre contribuições e prestações se tenha alargado ao longo da evolução do sistema, a protecção mínima encontra-se fundamentalmente ligada à prestação de trabalho. Ou seja, o direito às prestações, assim como os seus valores dependem, essencialmente, da contribuição financeira efectuada. Portanto, o sistema de segurança social não garante um rendimento mínimo a todas as pessoas, mas unicamente à população vinculada ao sistema, em determinadas condições, nomeadamente quando em função da regulamentação em vigor não puderam adquirir direitos completos (exemplo: o subsídio social de desemprego, pensão mínima de invalidez ou de velhice) ou quando as pessoas têm um rendimento baixo, no quadro da condição de emprego.

Por outro lado, afim de garantir um rendimento mínimo a determinado grupo de pessoas, foram criados mecanismos no sistema de segurança social que permitem que, em determinadas condições particulares, as pessoas possam ter um rendimento mínimo sem que se estabeleça uma ligação económica entre a prestação e o sistema, como são exemplos: a pensão social, o rendimento mínimo garantido e as prestações familiares do regime não contributivo. Contudo, no sistema não há atribuição de base uniforme e universal cobrindo todos os riscos. A prestação mínima apenas está prevista para certos riscos, e os seus montantes diferem de maneira muito considerável.

Consequência do que acaba de ser referido é o aumento da pobreza, *“apesar dos meios consideráveis que lhe estão afectos o conjunto da protecção social continua largamente ineficaz na luta contra a pobreza. A insuficiência dos sistemas de segurança social e assistência no que respeita à garantia dum rendimento mínimo a cada um é admitido unânimemente”*, DeleecK, H.e Cantillon, B. (1986, 1). Esta situação poderá ser explicada pelo facto da cobertura dos riscos, nos sistema de segurança social, se encontrar muito fragmentada. Duma maneira geral, não são tomadas em consideração, na atribuição das prestações, um determinado número de situações específicas de algumas famílias, e nomeadamente: famílias monoparentais, pessoas isoladas, de

economias familiares com um só rendimento, onde o chefe de família é muitas vezes uma mulher que apenas pode ter direitos fragmentados em matéria de segurança social.

Visto que o sistema de segurança social apresenta lacunas, não cobre a totalidade das situações, então a ajuda dos serviços de acção social constitui um último recurso sob a forma de protecção discriminada.

O sistema de acção social é, portanto, subsidiário de todos os outros sistemas. Isto quer dizer que ele só deve actuar quando todas as hipóteses oferecidas pelos outros sistemas estiverem esgotadas.

2.5. Importância dos serviços de acção social

Num contexto mundial caracterizado pela emergência de constrangimentos e de bloqueios, em que os equilíbrios macroeconómicos são cada vez mais postos em causa e evidenciados os seus limites pelas realidades das economias concretas, em que a receita de compromissos Keynesianos falha em toda a linha na sua pretensão de garantir esse equilíbrio, e em que o próprio Estado Providência atravessa uma crise profunda, com consequências imprevisíveis sobre o bem estar geral, assume particular interesse analisar a importância dos serviços de acção social e a sua relação com o funcionamento dos sistemas de segurança social, bem como a sua ligação na luta contra a pobreza e exclusão social.

Em Portugal, é importante reconhecer esta realidade dado existirem, ainda, muitos cidadãos a necessitar de assistência social e económica. Mas a acção social não se limita a atribuir subsídios pecuniários, pese embora estejamos convictos que um grande número de pessoas que se dirige aos serviços o fazem por razões económicas.

Recordando as características da acção social anteriormente referidas, podemos concluir que esta pode considerar-se uma maneira diferente de proteger as pessoas. Como já foi salientado, algumas vezes, o sistema de segurança social não abrange a totalidade das necessidades sociais, resultantes de condições habitacionais degradadas, desqualificação profissional, desemprego de longa duração, abandono e insucesso escolar e desequilíbrio nas relações sócio-familiares, isolamento dos idosos, abandono das crianças.

A acção social, por seu lado, actua em todas as situações anteriores desde que para isso seja solicitada. Incide, por conseguinte, sobre um universo com várias características e tem como objectivo contribuir para a dignificação das pessoas,

melhorando as condições de qualidade de vida dos indivíduos e grupos sociais com especial atenção para os mais pobres e carenciados.

A importância da acção social em Portugal, e pelas razões expostas anteriormente, tem aumentado de forma significativa, o que pode ser comprovado pelo acréscimo de verbas que têm sido afectadas a estes serviços, como se pode observar no quadro seguinte:

Quadro 2.1 Despesa em prestações sociais (milhões de contos)

PRESTAÇÕES	1985	1990		1995		1998	
	Valor	Valor	t.m.c.a.	Valor	t.m.c.a.	Valor	t.m.c.a.
Pres. Pop. Activa	35.3	90.8	17.1%	255.8	23.0%	258.6	0.4%
Infância e Juvent.	21.6	45.7	13.3%	75.1	10.4%	162.3	29.3%
Família e Comum.	4.1	10.9	17.7%	22.4	15.5%	26.8	6.2%
O. Prest. e RMG				0.6		34.5	286%
Pensões	192.5	527.5	18.3%	959.3	12.7%	1168.2	6.8%
Acção Social	13.5	35.4	17.4%	87.5	19.8%	128.5	13.7%

Fonte: Ministério da Solidariedade e Segurança Social, Evolução recente 1992 a 1995

Como se pode observar a afectação de verbas à acção social tem sido crescente desde 1985 de tal forma que no período 1985-1990 se registou um acréscimo em termos médios anuais de 17.4%, o que correspondeu a mais 22 milhões de contos em 1990 face a 1985. De 1990 a 1995 o acréscimo dos montantes atribuídos à acção social fixou-se em quase 20%, o que demonstra de forma relevante a crescente importância que estes serviços vêm revelando. Tanto assim é que de 1995 a 1998 se regista, ainda, um acréscimo médio anual de verbas de cerca de 14% representando em termos absolutos mais 41 milhões em 1998 face a 1995.

2.6. A pobreza e a exclusão social

É unânime reconhecer-se que as questões da pobreza têm atravessado a história e mantêm-se actuais. Disso são testemunho todas as interpretações históricas existentes sobre essa realidade. Os programas da luta contra a pobreza são também demonstrativos do quanto se tem feito para obviar a esta fonte de exclusão social. É verdade também que os países socialmente mais evoluídos desde há muito tempo que lhe dedicam especial atenção, através de medidas políticas e de meios financeiros, mas

apesar disso os resultados não são de maneira alguma satisfatórios. Segundo Jacques Delors (1993), os economistas do trabalho consideraram nos anos sessenta que se obtinha o pleno emprego com uma taxa marginal de 2,5% de desemprego; nos anos setenta esta margem subiu para 5% e actualmente para 7,5%. Este aumento da tolerância em relação ao desemprego evolui a par do aumento da exclusão social.

Ainda segundo Jacques Delors, e embora discordando dos que defendem que o desmantelamento do sistema de segurança social resolveria o problema do desemprego, o ex-Presidente das Comunidades considerou que o Estado Providência falhou como rede de segurança. Defendia ainda a necessidade de duplicar as verbas dos programas europeus de luta contra a pobreza e de encontrar novas formas de financiamento do sistema de segurança social, baseado num novo acordo entre os agentes sociais e económicos.

De facto, as prestações mínimas, quer do regime geral, quer do regime não contributivo, são muitas vezes insuficientes para garantir o nível mínimo de bem estar aos cidadãos em situação social desfavorável (por exemplo doentes ou com um agregado familiar numeroso) e, por isso, são complementadas com prestações atribuídas pelos serviços de acção social.

As medidas sobre o rendimento mínimo, introduzidas pelo Decreto Lei nº 19 A/96 de 29 Junho, podem constituir um forte elo de ligação para a construção de formas de intervenção de protecção social globais, integrando as técnicas dos regimes e as da acção social num sentido de complementaridade de facto. A Lei Quadro anteriormente referida, no ponto nº 3 do artigo 10º acolhe a ideia de eficácia na concessão oportuna das prestações pecuniárias e em espécie, para adequada prevenção e reparação das eventualidades legalmente previstas e promoção de condições dignas de vida.

Muitas vezes a segurança social e a acção social são consideradas como noções opostas. Esta distinção é uma herança do passado, que perde hoje muito do seu significado; as aspirações que inicialmente podiam ser consideradas impossíveis, estão a tornar-se realidade. Deste modo, e com o surgimento de novas necessidades motivadas pelo acelerar do ritmo das transformações sociais, económicas e culturais, os sistemas de segurança social estão a caminhar para uma compatibilização que reside na capacidade de alargamento e de flexibilização das formas de protecção social e da sua adaptação à permanente mutação das necessidades sociais.

A política de seguros sociais passiva vai sendo substituída por uma política activa no sentido das reais necessidades humanas, estimadas em função da evolução da sociedade. É precisamente aqui que o novo conceito de segurança social surge.

Face às novas necessidades sociais, a segurança social caminha para modalidades de protecção ao nível do desenvolvimento e das aspirações sociais crescentes; sem se abandonarem as prestações tradicionais, surgem novas formas de protecção com vista à adaptação social. Passa-se da ideia de pobreza (falta de meios) para a de exclusão social; não se trata, agora, apenas de suprir as dificuldades económicas, mais ou menos duradouras, mas de garantir as condições de realização da dignidade humana, o respeito por si próprio e perante os outros.

É aqui que devem intervir os serviços sociais que cumprem a função colectiva de melhorar a qualidade de vida. Por vezes as pessoas encontram-se em situações que não exigem necessariamente uma ajuda material, mas precisam de soluções pessoais e individuais, que têm a ver com o SER e TER perante a colectividade e o meio que as rodeia.

2.7. Os Serviços Sociais como um direito

A Carta Social Europeia, no seu artigo 14º, apresenta o benefício dos serviços sociais como um direito para proporcionar o bem-estar social.

Os serviços sociais, ao configurarem-se como um direito, podem ser exigidos ao Estado, como último responsável, ultrapassando os conceitos de “beneficência” e “assistência social” que são expressões de uma série de acções exercidas com carácter gratuito e discricionário.

Enquanto as prestações de carácter assistencial são concedidas às pessoas sem recursos suficientes, o direito aos serviços ultrapassa o quadro assistencial, englobando uma melhor adaptação dos indivíduos à sociedade. Assim, no plano teórico, os serviços sociais são um direito subjectivo, que garante uma melhor realização pessoal de cada indivíduo e devem ser simultaneamente um dever social, pois o bem-estar colectivo exige a colaboração de todas as partes.

Por um lado, existem os seguros sociais obrigatórios como prestações de grande impacto social, que surgem ao lado das prestações individuais clássicas e se integram formal e materialmente dentro do regime jurídico da acção protectora dos seguros sociais, que cumprem uma função supletiva ou compensadora do rendimento básico dos indivíduos e que devem ir evoluindo no sentido de acompanhar as suas necessidades económicas. Pelo outro, temos os serviços de acção social que devem redescobrir o Homem na sua totalidade ao considerá-lo não só um trabalhador, doente, reformado, ou desempregado, mas como cidadão concreto multidimensional; que devem assegurar uma

melhor organização da vida social, uma melhor protecção perante as diversas necessidades, protegendo os mais fracos, os deficientes, os doentes e os idosos.

Mas na verdade assim não é. Em Portugal o benefício dos serviços sociais ainda não se configura como um direito exigido legalmente. O orçamento que está afecto a estes serviços é limitado e as prestações atribuídas têm carácter discricionário.

2.8. Rendimento Mínimo Garantido (RMG)

2.8.1. Rendimento Mínimo Garantido (RMG) na Europa

A pobreza e a exclusão social não são apenas uma questão de rendimento. Mas a solução para a pobreza, se ela existe, passa certamente pela garantia a cada pessoa de um mínimo de recursos. Todas as sociedades capitalistas desenvolvidas instituíram, com níveis diferentes, um sistema de protecção social que prossegue aquele objectivo através da distribuição de rendimentos. De facto, *“A protecção mínima nos sistemas de «demograntie» e de assistência social difere da protecção mínima dos sistemas de segurança social pela ausência de condições prévias ao nível da participação financeira para o sistema e ao nível de uma actividade profissional. Nos sistemas de «demograntie» a protecção é incondicional: a cada cidadão é garantido um mínimo financeiro. Ao contrário, os sistemas de assistência social assentam no princípio da verificação prévia de meios de subsistência”*, Deleeck, H et Cantillon, B. (1986; 481-482)

A evolução dos sistemas de segurança social conduziu certos países da Europa a adoptar uma protecção do tipo *«demograntie»* que consiste em atribuir, sob certas condições, uma prestação financeira a cada cidadão. Esta prestação não está subordinada a prova de recursos nem a alguma apreciação prévia quanto às taxas em que cada indivíduo beneficiará. São, por exemplo, os casos dos países escandinavos, do Canadá e da Nova Zelândia, onde uma prestação deste tipo foi instaurada em proveito das pessoas idosas e dos deficientes.

Esta prestação cobre toda a população sobre uma base individual, independentemente das actividades profissionais e do agregado familiar.

Na Alemanha, na França, no Reino Unido, nos Países Baixos e na Bélgica, a base do regime de assistência é constituída por um rendimento mínimo universal garantido, uniforme para o conjunto da população. Na Alemanha os mínimos garantidos variam de região para região. Na Grã-Bretanha estas prestações são de natureza categorial. Os benefícios suplementares (Supplementary Benefits) são reservadas às

peças que não têm emprego em tempo completo, podendo as peças que têm emprego em tempo completo e crianças a cargo beneficiar de suplementos ao rendimento familiar (Family Income Supplements). Apesar daquelas prestações serem de natureza categorial são classificadas, geralmente, como rendimentos mínimos universais em razão da sua complementaridade. Pelo contrário, o sistema francês caracteriza-se pela ligação a riscos definidos ou a categorias (grupos-alvo) de peças. A ajuda social constitui um sistema categorial de garantia mínima; pressupõe não apenas a presença de dificuldades materiais e as necessidades correspondentes, mas também uma situação social determinada. A incapacidade de assegurar a subsistência por outros meios não chega para garantir o direito a prestações de ajuda social; é necessário que o interessado se encontre numa situação particular. Para os que caem fora da protecção oferecida às diferentes categorias da população, a ajuda facultativa dos gabinetes de ajuda social constitui um último recurso sob a forma de protecção discriminada. Na Holanda e na Bélgica o mínimo universal coexiste com formas de protecção de base categorial. A base é o mínimo universal garantido ao conjunto da população, mas certas categorias beneficiam de regimes particulares que por vezes garantem uma protecção mais elevada.

De criação recente em Portugal, o rendimento mínimo garantido consiste na atribuição de um montante para satisfazer as necessidades mínimas, a que mais adiante faremos referência.

De acordo com a Comissão Europeia (1994) em todos os países da Europa, as peças com idade de reforma sem recursos e sem direito às prestações contributivas (ou porque nunca descontaram ou porque possuem carreiras contributivas curtas), têm direito a receber uma pensão mínima. Duma maneira geral estas prestações são modestas na Grécia (10% do PIB per capita), na Itália (17%) e em Portugal (21%). Nos outros Estados - Membros, os níveis são semelhantes se o seu valor for expresso em termos de riqueza nacional: cerca de 30% do PIB per capita na Bélgica, Alemanha, Espanha, França e Reino Unido, 35% na Dinamarca, Luxemburgo e Irlanda e 40% na Holanda.

Ainda segundo a mesma fonte, igualmente as peças adultas com invalidez total podem beneficiar de uma pensão de invalidez do regime não contributivo, que é também muito modesta na Grécia (16% do PIB per capita) e em Portugal (21%); porém situa-se próximo de 30% do PIB per capita na Alemanha, Espanha, França e Reino Unido, é de 40% na Irlanda e Holanda, 50% na Itália e no Luxemburgo, 55% na Dinamarca e 65% na Bélgica.

Até 1997, em Portugal, qualquer pessoa adulta, apta para o trabalho e sem recursos, não podia candidatar-se a nenhuma prestação de rendimento mínimo. Neste momento já o pode fazer, dependendo a sua concessão da verificação de determinadas condições.

Como se verifica é unanimemente aceite a existência de um rendimento mínimo nos actuais sistemas de protecção social da Europa. Contudo a sua regulamentação difere de país para país, tal como podemos observar no quadro da página seguinte.

Como podemos verificar, as condições de acesso à prestação de RMG diferem quanto ao direito dos não nacionais; já quanto à residência é, exigida por todos os países. A idade também difere consoante os países: os que não incluem qualquer condição a esse respeito, os que fixam uma idade mínima equivalente à maioridade e os que fixam uma idade superior.

Também nas outras condições existem grandes diferenças. Por um lado, temos os que asseguram uma prestação que garante um nível de vida mínimo a todos os cidadãos (prestações universais e uniformes) e, por outro, aqueles que garantem uma prestação substitutiva do rendimento perdido.

Quadro 2.2 Análise comparada das Legislações Nacionais (selecção de disposições)

						Recuperação reembolso		Nível de rendimento garantido	Serviços envolvidos			Contencioso
	N ³⁷	R	Qualificação	Duração mínima	Idade mín.	Pelo benef.	Suces-são	Base de cálculo ³⁸	Centrais	Reg.	Locais	Tribunais competentes
B	□	□	Efectiva	*	18	não	não	dec.polít	Sim	?	Sim	Tribunais do Trabalho
DK	□	□	Regularizada	*	*	?	não	mont.máx Subs. Desemp	Sim	?	Sim	Social Appeal Boards
D	□	□	Efectiva	*	*	não	sim	desp.agreg. Fam. Baix. Rend.	Sim	Sim	Sim	Adm. Courts
E	♣	□	♣	1- 10 anos	25	não	não	♣	Não	Sim	♣	? ♣
FIN	/	□	Regularizada	*	*	não	não	pensão nacional	Sim	?	Sim	Adm. Courts
F	/	□	Efectiva	3 anos ³⁹	25	?	sim	dec.polít	Sim	Sim	Sim	Commissions d'aide social
IRL	/	□	Living in the State	*	18	não	não ⁴⁰	lei	Sim	?	?	Appeals Officer in Health Board
L	/	□	Efectiva	10 anos ⁴¹	30	sim	sim	dec.polít	Sim	?	?	Cons. Arbitral ass.soc.
NL	/	□	Regularizada	/	18	não	sim	Sal.mín	Sim	?	Sim	Adm. Courts
A	♣	□	♦	♦	19	sim	sim	♣	Não	Sim	♣	Trib. adm.
P	/	□	Regularizada	*	18	não	não	Pensão social	Sim	Sim	Sim	♣
S	/	□	Regularizada	*	*	não	não	?	Sim	?	Sim	Adm. Courts
UK ⁴²	/	□	Habitual	*	18	não	não	desp. Norm subsistência	Sim	?	?	Soc.Sec. Appeal Trib.

Fonte: Guibentif, P., Bouget, D. (1997, 138)

³⁷ Nacionalidade

³⁸ Montantes ver quadro n2 e 3

³⁹ Apenas estrangeiros

⁴⁰ Apenas pagamentos indevidos

⁴¹ Durante os 20 últimos anos

⁴² Apenas Income Support

□ Relevante

/ Não relevante

* Não existe

♦ Informação não disponível

♣ Varia segundo as legislações regionais

2.8.2. Rendimento Mínimo Garantido (RMG) em Portugal

O Rendimento Mínimo Garantido (RMG) foi criado pela Lei 19-A/96 de 29 de Junho. A arquitectura e o funcionamento deste sistema assentam em Comissões Locais (em regra de base concelhia), com a participação activa quer das instituições de solidariedade (que intervêm na concepção, no desenvolvimento e na supervisão), quer das autarquias.

Por um lado, esta Lei visa assegurar aos indivíduos e seus agregados familiares recursos que contribuam para a satisfação das suas necessidades mínimas e, por outro, favorecer a progressiva inserção social e profissional dos respectivos beneficiários. Deste ponto de vista estabelece uma ligação orgânica entre segurança social e acção social. Garante, por um lado, uma prestação exigível por lei e, por outro, um acompanhamento por parte da acção social, não só quanto à prova de rendimentos, mas tendo em vista a inserção social, exigindo uma resposta combinada entre os dois sistemas.

A prestação referente ao rendimento mínimo garantido é requerida pelos interessados e fundamenta-se sob o princípio da verificação prévia de meios de subsistência. A unidade de base para o cálculo dos recursos dos candidatos é a família. O valor da prestação está ligada ao agregado familiar e o seu montante varia conforme o número de pessoas que o constituem, bem como com as suas idades.

Cada indivíduo do agregado familiar, com mais de 18 anos e até ao limite de dois, recebe um valor igual ao estabelecido para a pensão social do regime não contributivo (actualmente 21.000\$). A partir do terceiro elemento receberá 70% ou 50% deste valor conforme se trate de pessoas com idade de 18 anos ou menores, respectivamente.

Este sistema é financiado pelo Orçamento do Estado.

Esta prestação caracteriza-se por uma maior segurança jurídica dos beneficiários e por uma maior uniformização e universalidade na cobertura das necessidades. Mas o seu valor essencial, está no esforço para atenuar a pobreza. Pretende introduzir, à semelhança do que já se passa nos outros países da Europa, os meios mínimos necessários para se atingir um modo de vida digno, já que *"a pobreza mudou de rosto; os pobres já não são essencialmente as pessoas idosas, mas os jovens, os activos parcialmente ou definitivamente excluídos do mercado do trabalho, as mães sem qualificação, vítimas duma separação ou de um divórcio. Dito de doutro modo, a pobreza qualificada de "nova", é para além disso explicada pelo aumento do desemprego e alongamento da sua duração e pela multiplicação das famílias monoparentais; fenómenos*

que tudo leva a pensar que vão continuar a aumentar (as previsões em matéria de emprego até ao ano dois mil são pessimistas e a desestabilização das estruturas familiares aparece como uma tendência estrutural, irreversível", Euzeby, Chantal (1988,262). Podemos também entender esta prestação como uma aproximação entre os regimes e a acção social já que "a questão adquire em Portugal contornos particulares, devido à proximidade orgânica entre os serviços responsáveis pelos regimes de segurança social, e os responsáveis pela acção social. (...)" segundo Guibentif, P. e Bouget, D. (1997; 61). Ela é configurada como uma prestação reclamável por lei, mas depende também duma análise sócio-económica e dum compromisso de inserção social por parte do beneficiário.

Actualmente e dentro dum contexto político e sócio-económico português o sistema público de protecção social tem sido alvo de discussão e debate público sobre a eficácia e amplitude da protecção, bem como na perspectivação das linhas da sua evolução. Sem pôr em causa um conjunto de profundas estruturações que serão necessárias, uma coisa parece certa: deve-se caminhar para uma protecção mais integrada, onde os vários canais de actuação se liguem de uma forma mais eficaz, no sentido de permitir uma cobertura social sem clivagens e que reuna os princípios de universalidade, personalidade e participação.

No entanto, actualmente mostra-se necessário tipificar as situações de necessidades a proteger para permitir que, nalguns casos, se harmonizem com os seguros sociais, criando novas prestações da segurança social. De facto, em Portugal não existem estudos baseados em indicadores sociais que nos habilitem a propor medidas para a eliminação ou minimização das situações de carência social, por forma a introduzir medidas correctoras no sistema de segurança social. Recordemos que estas prestações pecuniárias atribuídas pela acção social têm carácter discricionário e são contingenciadas pelo orçamento fixado anualmente, sendo a sua continuidade precária .

Julgamos, neste âmbito, que o estudo de caso que nos propomos levar a cabo poderá, no quadro da protecção pública, mostrar-se com interesse no sentido de melhor podermos identificar qual é o perfil do utilizador da acção social, bem como analisar outras variáveis relevantes, para definirmos um quadro de referência que poderá, no futuro, servir de suporte à tomada de decisão de medidas político-sociais.

Procuraremos, pois, "pontos de contacto" entre a insuficiência das prestações dos regimes de segurança social e o recurso, que parece ser inevitável, à prestação de acção social, pelo estudo e análise do perfil de um conjunto de utilizadores que, entre

1994 e 1996, se dirigiram ao Serviço de Acção Social do Centro Regional de Lisboa e Vale do Tejo, Serviço Sub-Regional de Loures. Este último serviço decompõe-se em três núcleos locais de atendimento: o de Loures, o de Odivelas e o de Moscavide/Sacavém. Para o nosso estudo de caso e por limitações temporais a que no capítulo seguinte faremos referência, apenas nos foi possível analisar na íntegra os processos dos núcleos de Loures e Odivelas, constituindo o conjunto de Utilizadores destes dois núcleos o nosso universo de análise (e não uma amostra), de todos os que procuraram este serviço no sentido de obter apoio da acção social. Os processos analisados respeitam a todas as pessoas que, naquele período, se dirigiram àqueles serviços, independentemente de ser a primeira vez ou não que o fizeram. Em termos nacionais, regionais e locais podemos dizer que estamos perante uma amostra, pese embora termos feito o levantamento de todos os processos entrados naqueles serviços e naquele período. Pareceu-nos relevante este levantamento por desconhecermos ter sido alguma vez realizada qualquer investigação nesta matéria.

CAPÍTULO III

ESTUDO DE CASO

3.1 . Definição do problema a investigar

Genericamente os sistemas de protecção social têm por finalidade garantir a subsistência digna aos que, por si próprios a ela não podem prover, procurando fazê-lo mediante um sistema de atribuição de prestações, a que têm direito todos os elementos da população.

Neste âmbito, a protecção social deverá ser universal, isto é, o seu campo de aplicação deve cobrir todas as situações de carência, independentemente das causas, desde que se mantenham sem ser por vontade dos interessados, e deverá garantir aquelas prestações e a suficiência das mesmas para assegurar um nível de vida digno, de modo a desempenhar o papel de uma verdadeira política de garantia das necessidades reais.

Como vimos no capítulo anterior foi no período pós 25 de Abril de 1974 e com a Constituição da República de 1976, concretamente no seu artigo 63º, que se imprimiu objectivamente um novo rumo de política para a protecção social em Portugal ao reconhecer-se o princípio da universalidade.

É também a Constituição de 1976 que consagra a adesão expressa aos princípios contidos nos artigos 22º, 23º e 25º da Declaração Universal dos Direitos do Homem publicada a 10 de Dezembro de 1948 pela ONU.

O direito de todas as pessoas à segurança social, enquanto membros da sociedade e independentemente das relações salariais, parece pôr em evidência a eliminação de toda a perspectiva de caridade na atribuição de prestações, serviços e equipamentos sociais.

Como vimos também nos capítulos anteriores, a formação do sistema de segurança social português, bem como o desenvolvimento da legislação com ele relacionado, provocaram um extraordinário progresso no processo de protecção social,

criando um abismo incomensurável entre as formas tradicionais de assistência pública e o sistema moderno de segurança social.

Na verdade e apesar dos progressos consideráveis registados nos sistemas de segurança social, é um facto que as situações de pobreza e de exclusão social persistem, tendendo mesmo a agravar-se, sendo esta a opinião geral, e em particular a do Ministro actual da Solidariedade e Segurança Social quando afirma no prefácio ao livro "Pobreza Não" (1997; 9): *"Sabemos que existem (...) no nosso país situações específicas onde se acumulam de forma intensa e por vezes dramática, factores criadores de pobreza e de exclusão social. É o caso de grupos sociais específicos que vivem processos complexos de fragilização: idosos com recursos escassos, pessoas afectadas por situações de deficiência ou doença prolongada, crianças e jovens desinseridos de meio familiar satisfatório. Particular gravidade possuem os problemas associados à toxicodependência, factor fortemente propiciador de complexas situações de exclusão social e de degradação das condições de vida e que exige uma forte intervenção de conteúdo humanitário."*

Reconhece-se serem estas algumas das situações que estão na origem da crescente procura de serviços de acção social no que respeita a prestações pecuniárias. O acentuado acréscimo de procura registado recentemente, indicia a existência de largas faixas da população excluídas do campo da aplicação dos regimes, ou não sendo este o caso, podem significar que a aplicação daqueles não é de facto suficiente para sobreviver condignamente.

Parece existir à partida a hipótese de que um número significativo de pessoas que recebem prestações atribuídas pela protecção social (regimes) dependem também das prestações pecuniárias de carácter extraordinário atribuídas pela acção social, o que pode indiciar exiguidade do nível das pensões e em geral dos benefícios da segurança social.

À partida não está posta em causa a participação dos serviços de acção social na atribuição de uma prestação complementar. Nalguns casos, a avaliação da situação concreta pode justificar-se na medida em que a pobreza não pode ser apenas definida pelo critério de rendimento, existindo outros factores que devem também ser tidos em conta na avaliação para a concessão de uma prestação complementar. De facto, e exemplificando, um pensionista que tem uma horta pode através dela aumentar os seus recursos não podendo, por conseguinte ser comparado com um outro que vive isolado num andar, não dispondo de nenhum rendimento suplementar. É portanto importante a intervenção social, já que aumenta a visibilidade social. No entanto, consideramos que se

nalgumas situações (aumento de encargos extraordinários) estas prestações podem resolver alguns problemas, já noutras entendemos que têm que ser encontrados outros tipos de resposta.

Com a análise do presente estudo de caso, e como referimos na introdução, temos por objectivo principal determinar o perfil do utilizador dos Serviços de Acção Social no Concelho de Loures, no âmbito do Centro Regional de Segurança Social de Lisboa e Vale do Tejo, Serviço Sub-Regional de Loures, no que diz respeito às prestações pecuniárias de natureza extraordinária. Propomo-nos igualmente medir o seu grau de dependência nos casos em que já existe formação de direito pela área de regimes de segurança social. Pretendemos, ainda, avaliar a importância dessas prestações no domínio da protecção social.

3.1.1. Material e métodos

3.1.1.1. Fiabilidade da amostra

Em termos da temática em análise, como desconhecíamos até à data a existência de qualquer estudo incidente sobre as características *de facto* dos cidadãos utilizadores dos serviços de acção social que integram o sistema de segurança social, considerámos pertinente fazer um estudo de caso sobre essas mesmas características.

É frequente delimitar-se como objecto de estudo "a análise das características sócio-económicas de determinados grupos alvo", recorrendo, sobretudo, a inquéritos, como são exemplos: A.B.Costa et al. (1991) em "*Minorias étnicas pobres em Lisboa*", e P. Castro et al (1992) em "*Contributos para o estudo de grupos étnicos residentes na cidade de Lisboa*" para inferir sobre essas características.

Reconhecendo serem os inquéritos uma das metodologias mais empregues para a realização de estudos sociais e sociológicos, não podemos esquecer que a informação por estes recolhida para atingir os objectivos que se propõem contem um grau elevado de subjectividade, como não podia deixar de ser dado terem como suporte opiniões proferidas pelos inquiridos, opiniões que podem ser conjunturais. De facto, segundo esta metodologia, não são exigidos elementos de comprovação das opiniões emitidas, Pressupondo-se sempre que as mesmas correspondem à verdade.

No estudo de caso que adiante faremos, a metodologia seguida, embora tenha Objectivos idênticos a alguns inquéritos efectuados - caracterizar socialmente uma População - percorreu contudo fases diferentes.

O nosso estudo de caso não apresenta o grau de subjectividade inerente à informação recolhida pelos inquéritos, uma vez que agora a informação tratada foi prestada documentalmente pelos utilizadores dos serviços de acção social. Sendo a motivação dos que recorrem aos serviços de acção social a sua condição de necessidade (como demonstraremos mais adiante), para que a mesma seja reconhecida, e para que o utilizador usufrua de facto de ajuda, é indispensável que faça prova documental dessa necessidade (existindo mesmo casos em que os utilizadores confrontados com esta exigência não voltaram aos serviços).

Pensamos residir neste aspecto a inovação deste estudo de caso, uma vez que as características que adiante demonstraremos resultam de informação objectiva e não subjectiva, ainda que algumas das características tenham de ser idênticas às apuradas pelos inquéritos, visto a população alvo poder ser a mesma.

Este estudo de caso, ao ter por objectivo primordial caracterizar o perfil do consumidor dos serviços sociais como atrás referimos, em termos "culturais" (níveis de instrução), profissionais, económicos e sociais, à primeira vista poderia constituir apenas mais um estudo mas pensamos que assim não é.

Sendo a riqueza de informação existente nos serviços de Acção Social (AS) tão importante para caracterizar situações, quer gerais, quer específicas, da pobreza e exclusão social, com vista à tomada de medidas de política social concretas para resolver as múltiplas situações caracterizadoras daqueles fenómenos (habitação, escolaridade, analfabetismo e outros), esta informação não é porém habitualmente sistematizada com vista à tomada de soluções concretas. Assim, o presente estudo de caso poderá constituir o *leitmotiv* para futuras análises nesta área, e alertar para a importância da necessidade de levantamento e tratamento da informação existente nos serviços de AS, no sentido de poderem ser realizadas abordagens mais amplas aos fenómenos, e não individualizadas como parece ser a prática corrente.

Por fim, o presente estudo de caso pretende confirmar a hipótese de que existem cidadãos utilizadores dos serviços de AS e que já estão protegidos pelo sistema legal de Prestações de segurança social, que tanto podem ser pensionistas, como doentes ou desempregados. Serão estes casos, os que de alguma forma comprovam que a segurança social não consegue proteger eficientemente os seus beneficiários tendo estes, por necessidade, de recorrer permanentemente a um complemento de recursos sócio-económicos, via utilização dos serviços de AS.

3.1.1.2. Metodologia

Para aprofundar as principais características sócio-económicas do conjunto de cidadãos que utilizaram os serviços de AS no período 1994-1996, em concreto dos serviços do Serviço Sub-Regional de Loures do Centro Regional de Segurança Social de Lisboa e Vale do Tejo, propusemo-nos à partida, analisar todos os processos constantes nestes serviços, o que constatámos posteriormente ser impossível devido a vários constrangimentos de entre os quais salientamos:

- A obtenção tardia de autorização oficial para a consulta dos processos em questão; a espera excedeu largamente as nossas expectativas, impossibilitando a análise integral de todos eles;

- Alguns dos processos encontravam-se já em arquivo inactivo, o que exigiu um prazo mais dilatado para a sua obtenção;

- A estrutura dos processos existentes não tinha objectivos quantitativos, mas antes qualitativos. Houve pois que proceder a uma reorganização dos mesmos para os fins da análise a que nos propusemos, tendo-se para esse efeito criado uma ficha-tipo, que se junta em anexo. Nesta ficha fizemos constar variáveis quer qualitativas quer quantitativas, com o objectivo de construir uma base de dados que permitisse o seu tratamento estatístico. Por conseguinte, houve todo um trabalho prévio de recolha e sistematização da informação, sem o qual o presente estudo de caso seria impossível.

Analizados 1117 processos, e na posse de todas as fichas-tipo referentes aos mesmos, procedemos ao seu tratamento informático e estatístico, para posterior análise.

Por questões metodológicas junta-se em anexo um conjunto de quadros que, na maioria, correspondem à informação de base da nossa análise.

3.1.1.3. Identificação da amostra

Por razões já anteriormente apontadas, a nossa análise recaiu apenas na procura dos serviços de AS do Serviço Sub-Regional de Loures de Segurança Social. Cingindo-nos apenas àquele serviço, consideramos que a informação recolhida dos 1117 processos analisados é fundamental para a caracterização que nos propomos por várias razões:

De acordo com os dados definitivos do Censos realizado em 1991 pelo INE, constata-se que a população residente no concelho de Loures corresponde a cerca de 18% da população residente na Área da Grande Lisboa, decompondo-se esta área em:

Amadora, Cascais, Lisboa, Loures, Oeiras, Sintra e Vila Franca de Xira. Como se pode observar nos quadros 1 e 2 do anexo I, a população residente na Grande Lisboa corresponde a 56% do total da NUT II-Lisboa e Vale do Tejo, sendo o concelho de Loures o segundo maior da Grande Lisboa com 104299 famílias a residir num total de 25 freguesias.

As famílias a residir em Loures, nas 17 freguesias correspondentes às que foram por nós analisadas, são 71769. Constatamos que os 1117 casos por nós analisados, e que respeitam pelo menos ao mesmo número de famílias residentes nessas mesmas 17 freguesias, constituem uma amostra representativa do concelho de Loures com um grau de confiança de 95%, o que significa que poderão ser extrapoladas para o concelho de Loures algumas das características da nossa população, com uma margem de erro de apenas 5%.

Sendo o Concelho de Loures composto por 25 freguesias como se pode observar nos quadro 3 do anexo I, analisaram-se todos os processos relativos a 17, o que significa 68% do universo concelhio em questão.

Para além da freguesia onde residem, iremos analisar, também, um conjunto de variáveis que considerámos indispensáveis à caracterização pretendida, tais como: idade, sexo, naturalidade, estado civil, nacionalidade, agregado familiar, habilitações académicas e profissionais, situação profissional e social, situação económica e evolução do processo.

Serão estas as variáveis que em seguida analisaremos detalhadamente com o objectivo de definir o perfil dos utilizadores dos serviços sociais no período referido.

3.2. Utilizador dos serviços sociais

Em geral, os serviços de acção social abrangem todos os cidadãos, ao contrário do sistema de segurança social (regimes) que se destinam sobretudo ao indivíduo enquanto contribuinte do sistema. Assim, qualquer pessoa que se dirija aos serviços pode ou não obter benefícios do mesmo, de acordo com a situação sócio-familiar específica em análise. Logo, os serviços da acção social demonstram-se muito mais abrangentes que os de segurança social (regimes), dado não existirem condições prévias de recurso aos primeiros, embora contenham também cláusulas discricionárias e limitativas ao recurso universal.

Contudo, por serem serviços subsidiários dos outros, nem todos os cidadãos a eles recorrem, por serem muitas vezes encarados como humilhantes para os próprios.

Apresentam-se de facto e para muitos como o último recurso para fazer face a uma vida que parece que de digno já pouco possui, dado ser a situação socio-económica daquele que procura estes serviços, em geral; de pobreza ou de exclusão social, situações que segundo Bruto da Costa, A. et al (1985; 17) constituem "*um fenómeno pluri-dimensional e as suas raízes mergulham fundo na estrutura da sociedade, no tipo de organização socio-económica do país (...)*". Esta imagem embora no presente se encontre muito mais desagravada que há umas décadas atrás, não desapareceu ainda completamente, pois na verdade quem àqueles recorre continua a ser porque se encontra em situação sócio-económica desfavorecida.

Por serem bem diferentes as razões que motivam um consumidor de serviços sociais a dirigir-se aos serviços de segurança social (regimes) e aos de acção social, por exemplo pensionistas, interessou-nos sobretudo analisar o perfil dos que procuram os últimos, no sentido de aprofundar as características daquela procura e tendo em conta a variedade de situações que a estes serviços se deparam.

De acordo com a informação constante nos quadros que se apresentam no Anexo I passaremos de seguida a analisar algumas das características dos utilizadores como: níveis etários, naturalidade, estado civil, nacionalidade, sexo, dimensão do agregado familiar, habilitações académicas e profissionais e a situação social e económica dos mesmos. Posteriormente tentaremos inferir sobre outro tipo de características como, por exemplo, saber qual a relação existente entre a situação académica e a profissional ou qual a relação entre o nível de rendimento e despesa dos agregados.

3.2.1. Níveis etários

Da análise da distribuição da nossa amostra por grupos etários (15-24; 25-64 e >65 anos) verificamos que, por comparação com a população residente (anexo I, Quadro 4 e 5), são os idosos os que mais procuram os serviços, donde podemos inferir que eles constituem o grupo social em situação de maior carência.

Com efeito, sendo apenas 8,2% da população residente, os idosos representam 23,2% da nossa amostra, sendo os indivíduos com menos de 25 anos os que menos procuram os serviços (4,7% da amostra e 16,6% da população residente).

Constata-se ainda que a procura dos serviços de acção social pelo escalão intermédio da população (26 a 64 anos) é bastante significativa (72,2% da amostra para 55,1% da população residente). Esta situação pode associar-se ao facto de neste grupo

ocorrerem situações-problema como: agregados familiares numerosos, crianças maltratadas, alcoolismo, abandono do lar, famílias monoparentais, problemas escolares de entre outros.

A análise do quadro seguinte permite retirar ilações quanto à distribuição por sexo dos utilizadores dos serviços. Com efeito, sendo o peso de homens (48.9%) e de mulheres (51.1%) no total da população residente em Loures, no nosso estudo de caso verificamos que o número de mulheres mais que duplica o dos homens, 749 e 368, respectivamente. Este facto encontrará explicação em factores de ordem cultural pois como sabemos é à mulher que é atribuído um papel mais activo em termos de resolução dos problemas familiares. Ou seja, a sociedade portuguesa é ainda muito marcada pela ideia de que os problemas da casa/família são tratados pela mulher enquanto que o homem ou fica em casa, ou vai para a "taberna", ou vai trabalhar.

Quadro 3.1 Utilizadores da AS por escalões etários e sexo

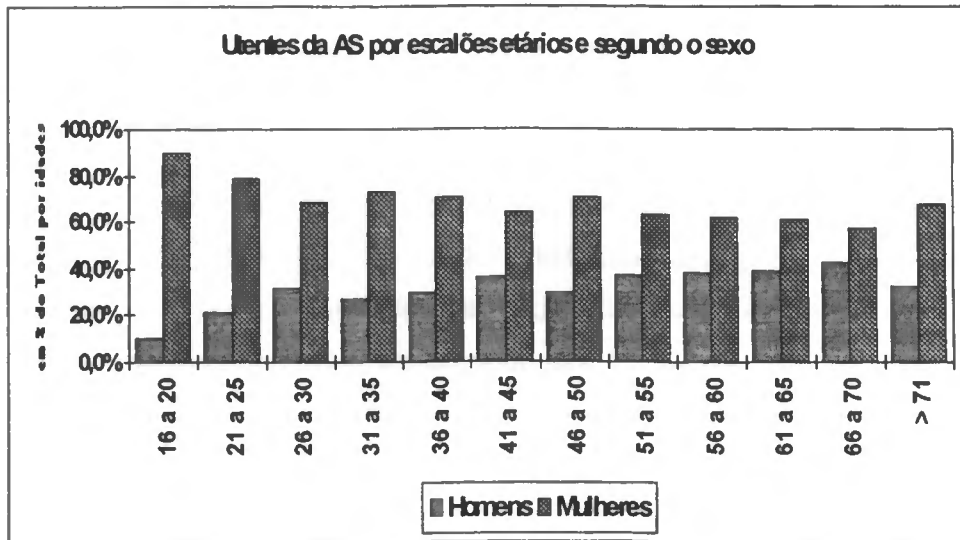
Escalões Etários	Homens		Mulheres		Total	
	Nº	(em % do Total)	Nº	(em % do Total)	Nº	(em % do Total)
16 a 25 anos	10	2.7%	42	0.3%	52	4.7%
26 a 65 anos	265	72.0%	540	2.4%	805	72.1%
Mais de 65 anos	93	25.3%	167	9.0%	260	23.2%
Total	368	100%	749	100%	1117	100%
% Total	32.9%		67.1%		100%	

Fonte: Serviço Sub-Regional de Loures / Segurança Social

Ver também anexo I, quadros 4 e 5

Com se disse antes, o gráfico da página seguinte (Gráfico 1) ilustra bem a supremacia das mulheres no total de utilizadores dos serviços, que, por escalões etários, superam na maioria dos casos em mais do dobro os homens.

Gráfico 1 Escalões etários segundo o sexo



3.2.2. Origem dos utilizadores

No quadro seguinte apresentamos a distribuição dos que recorreram aos serviços de acção social segundo a sua nacionalidade.

Quadro 3.2 Utilizadores da AS por nacionalidade

Nacionalidade	Nº Total	em % do Total
Portuguesa	896	80%
Africana	198	18%
Europeia	1	0%
Outras	14	1%
Desconhecida	8	1%
Total	1117	100.0%

Fonte: Serviço Sub-Regional de Loures / Segurança Social

Ver anexo I, quadro 6

Das famílias de nacionalidade estrangeira que recorrem aos serviços por comparação com a sua distribuição em Loures, constante do Censos de 1991 (anexo I, quadro 11), verificamos que são as de nacionalidade africana as que mais o fazem.

Com efeito, constituindo apenas 1,2% das famílias residentes em Loures, representam 18% da amostra. Seguem-se por ordem decrescente as famílias nacionais de outros países (excluindo Europa) e os nacionais. Podemos, assim, constatar que as famílias africanas serão as que se encontram mais expostas a riscos sociais, isto é, serão as que estarão menos protegidas.

Esta conclusão parece-nos pertinente por ser conhecida a sua situação de precaridade laboral, situação irregular de residência, agregados numerosos e baixos níveis de instrução e profissional, conclusão que estudos anteriores também fornecem "*a situação de migração - a alteração de todo um modo de vida e de inserção social (mudança de residência, de trabalho, de rede pessoal de amigos e conhecidos, de língua, de hábitos, etc.) coloca os migrantes, numa situação de grande fragilidade social*" Costa, A. B. e Pimenta, M. (1991; 10).

3.2.3 Estado civil

Sendo conhecida a profunda alteração verificada nas últimas décadas ao nível da estrutura e funcionamento da família nuclear (constituída pelo casal e filhos), bem como o seu papel no desenvolvimento e realização das pessoas que a constituem e na organização social, pareceu-nos importante a análise do estado civil dos utilizadores que procuram os serviços.

A respeito da importância da família, veja-se o reconhecimento que lhe tem sido dado por parte das principais organizações internacionais (Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 10 de Dezembro de 1948; Convenção Europeia dos Direitos do Homem, celebrada sob a égide do Conselho da Europa, em 4 de Novembro de 1950 e a Constituição da República Portuguesa (artigo 67), que dispensa à família, garantia institucional, reconhecendo-a como elemento fundamental da sociedade.

Os quadros que se apresentam na página seguinte pretendem caracterizar a população que recorreu aos serviços de AS segundo o seu estado civil e sexo, por um lado, e estado civil e escalão etário, por outro.

Quadro 3.3 Utilizadores da AS segundo o estado civil e sexo

Estado Civil	Homens	em % do Total	Mulheres	em % do Total	Total	em % do Total
Solteiro	76	20.7%	145	19.4%	221	19.8%
Casado	200	54.2%	286	38.2%	486	43.5%
Divorciado	23	6.3%	117	15.6%	140	12.5%
Companheiro	37	10.1%	91	12.1%	128	11.5%
Outros: Viúvo	29	7.9%	106	14.2%	135	12.1%
Desconhecido	3	0.8%	4	0.5%	7	0.6%
Total	368	100%	749	100%	1117	100%

Fonte: Serviço Sub-Regional de Loures / Segurança Social

Ver anexo I, quadro 7 e 8

Quadro 3.4 Utilizadores da AS por escalões etários e segundo o Estado Civil

Estado Civil por Escalões Etários										
Anos	Solteiro		Casado		Divorciado		Companheiro		Viúvos e O.	
até 25	19	8.6%	12	2.5%	3	2.1%	17	13.3%	1	0.7%
26 a 65	160	72.3%	364	74.9%	123	87.9%	99	77.3%	58	40.8%
+ 66	42	19.0%	110	22.6%	14	10%	12	9.4%	83	58.5%
Total	221	100%	486	100%	140	100%	128	100%	142	100%

Fonte: Serviço Sub-Regional de Loures / Segurança Social

Ver anexo I, quadro 9

Em termos globais, seja qual for o estado civil que se considere, são sempre as mulheres que mais recorrem aos pedidos de apoio social (67% do total). Constatam-se, ainda, no que se refere ao sexo feminino, que cerca de 42% das mulheres pertenciam ao grupo formado por divorciadas, com um companheiro ou viúvas, enquanto que no caso dos homens estavam nesta situação apenas 24,3% dos utilizadores.

Observando o quadro seguinte e em termos comparativos - População residente em Loures segundo o Censos 91 e amostra - pode afirmar-se que são os viúvos os que em termos relativos mais solicitam o apoio dos serviços de AS. Logo, a seguir, têm também peso significativo no recurso aos serviços pessoas divorciadas. Podemos concluir da informação acima que a maioria dos idosos que recorrem aos serviços são viúvos.

Quadro 3.5 Distribuição da população segundo e estado civil

Estado Civil	% Pop. Res. Conc. Loures	Amostra
Solteiro	20.6%	19.9%
Casado	68.6%	43.8%
Companheiro	5.1%	11.5%
Viúvo	1.5%	12.2%
Divorciado	4.3%	12.6%

Fonte: Serviço Sub-Regional de Loures / Segurança Social e Censos de 91, INE.

Ver anexo I, quadro 8.

Quanto ao estado civil por escalões etários que constam no quadro acima, podemos verificar o seguinte em termos globais: cerca de 72% dos utilizadores, independentemente do seu estado civil, tinham idades compreendidas entre os 26 e os 65 anos (804 indivíduos) e cerca de 23% tinham mais de 66 anos. Não surpreende que seja o escalão dos 26 aos 65 anos o que mais recorre aos serviços de AS, quer se trate de pessoas solteiras, casadas ou com outros estados civis, já que, como se sabe, é nas idades consideradas activas que os problemas sociais se colocam com mais premência, isto é, situações de divórcio, famílias monoparentais, dimensão do agregado, e outros.

Estas constatações quanto ao estado civil dos utilizadores dos serviços, para além de nos remeter no particularismo dos sistemas familiares de natureza diferente, expressam o peso da situação civil relativo à idade dos utilizadores dos serviços de AS. Assim, podemos referir que as idades dos utilizadores dos serviços se relacionam com o estado civil. Se são solteiros os utilizadores detêm idades mais jovens, se são casados é precisamente o oposto, são os mais idosos que recorrem aos serviços, se são divorciados são os de meia idade que mais recorrem e no caso dos que vivem em companhia, juntam-se à classe dos mais jovens.

3.2.4. Dimensão do agregado familiar

Sabendo que o total de famílias residentes no concelho de Loures, de acordo com o Censos de 1991, era de 104 299, e que a população residente no mesmo concelho era de 297 605 pessoas, podemos afirmar que em média as famílias de Loures são constituídas por 2.9 pessoas. A observação do quadro seguinte permite inferir que as famílias da nossa amostra são compostas em média por 3.1 pessoas, de onde se pode

inferir que são famílias cujos agregados têm dimensão superior à média das famílias residentes. Este resultado pode ser uma das justificações para o recurso destas mesmas famílias aos serviços de AS.

Quadro 3.6 Distribuição dos utilizadores da AS segundo a dimensão da família

Agregado familiar	Total		Total pessoas	
	Nº	%	Nº	%
1 pessoa	199	18%	199	6%
2 pessoas	278	25%	556	16%
3 pessoas	229	21%	687	20%
4 pessoas	192	17%	768	22%
5 pessoas	105	10%	525	15%
6 pessoas	44	4%	264	8%
7 pessoas	30	3%	210	6%
8 pessoas	15	1%	120	4%
9 pessoas	6	1%	54	2%
10 e + pessoas	4	0%	40	1%
Total	1102	100%	3423	100%

Fonte: Serviço Sub-Regional de Loures / Segurança Social

Ver anexo I, quadro 2

A composição do agregado familiar permite-nos conhecer, à partida, o número de pessoas que directa ou indirectamente estiveram em contacto com os serviços de AS e que foram 3423. Se se considerar uma média aritmética simples, poder-se-à dizer que, em média, os agregados familiares eram constituídos por três elementos. Mas na verdade assim não é, pois cerca de 18% (199 pessoas) dos que recorreram aos serviços vivem sós e 25% (278 pessoas) vivem com outra pessoa. Assim, se agregarmos estas duas situações podemos dizer que cerca de 43% das pessoas vivem ou sós ou com outro elemento.

Devemos, porém, proceder à análise comparada com o Censos de 1991. De acordo com o quadro 26, anexo I, verifica-se que são os agregados mais numerosos (7 e 6 pessoas) que mais recorrem aos serviços, ainda que representem apenas 7% dos agregados da nossa amostra. Constata-se, também, que as pessoas sós e com 2 elementos no agregado recorrem mais intensamente aos serviços do que as pessoas com agregados de 3 e 4 elementos

3.2.5. Habilitações académicas

Os reduzidos níveis de habilitações académicas são uma das características habitualmente apontadas a determinados grupos objecto de estudos sociais como o realizado por Bruto da Costa, A. e Pimenta, M. (1991; 62) que concluíram que "(...) quanto ao nível de instrução concluído, mostra-nos uma população onde cerca de 70% dos indivíduos possuem no máximo o nível primário de escolarização. Destes, 20% são analfabetos e 14% declaram saber ler. Constata-se ainda que apenas 8% da população em estudo completaram o ensino secundário e é muito pequena a proporção dos que detêm um grau superior a este (1,3%)". A análise que se segue pretende de certa forma constatar se aquela realidade é aqui (ou não) confirmada.

Quadro 3.7 Utilizadores da AS segundo as habilitações académicas e sexo

Níveis de Instrução	Homens (em % do Total)	Mulheres (em % do Total)	Total (em % do Total)
Analfabeto	32%	38%	36%
1º Ciclo (*)	47%	41%	43%
2º Ciclo (**)	6%	6%	6%
3º Ciclo (***)	6%	8%	7%
Secundário	6%	4%	5%
Superior	0%	0%	0%
Licenciado	0%	0%	0%
Desconhecida	4%	2%	3%
Total	100.0%	100.0%	100.0%

Fonte: Serviço Sub-Regional de Loures / Segurança Social

(*) No 1º Ciclo considerou-se 4 anos de escolaridade.

(**) No 2º Ciclo consideraram-se 6 anos de escolaridade.

(***) No 3º Ciclo consideraram-se 9 anos de escolaridade.

A análise do quadro anterior e dos quadros 12 e 13 do anexo I, permite-nos inferir que cerca de 79% do total da população observada têm habilitações iguais ou inferiores ao ensino primário (1º Ciclo). Destes, 36% são analfabetos e 43% têm o primário. Trata-se portanto de uma população que apresenta muito baixo nível de instrução e, sobretudo, elevada existência de analfabetos. A incidência de baixa instrução (analfabetos e ensino primário) tem igual dimensão nos homens e nas mulheres. Confirma-se, por conseguinte, estar-se perante cidadãos que, à semelhança de outras populações pobres analisadas em outros estudos, possui reduzidas habilitações

académicas "o que constitui um dos domínios em que a pobreza se manifesta mais frequentemente, sendo geralmente associada a saídas precoces da escola e a reprovações, maior número de analfabetos e de pessoas com baixa escolaridade. A inserção no mercado de trabalho torna-se, assim, mais difícil, sobretudo em situações de crise económica em que o emprego dos indivíduos mais qualificados se tornou prioritário em relação áqueles que têm menos qualificações e especialização", ISCSP (1996; 49).

Em termos relativos, embora seja apenas 5,4% o peso dos analfabetos com 10 e mais anos no total da população residente no concelho de Loures de acordo com o Censos de 91, constata-se que na nossa amostra este grupo (analfabetos) excede quase 7 vezes o peso anterior. Ou seja, são cerca de 37% os que recorrem aos serviços e que não têm qualquer habilitação correspondendo, por conseguinte, a um grupo vulnerável, uma vez que a reduzidas habilitações estão habitualmente associadas condições precárias de trabalho, desemprego, e por vezes até afastamento total do mercado de trabalho.

3.2.6. Situação sócio-profissional

Sendo uma população caracterizada por, na sua maioria, ter no máximo 4 anos de escolaridade perguntamo-nos qual será a categoria sócio-profissional que ocupam, embora se espere que não ocupem as categorias de topo devido à forte correlação existente entre níveis de habilitação e cargos que se ocupam no mercado de trabalho.

Da análise do quadro seguinte e quadro 14 do anexo I, no que respeita às categorias sócio-profissionais, 47% dos utilizadores eram trabalhadores indiferenciados e 20% dos mesmos trabalhavam em sectores produtivos os mais variados, correspondendo este conjunto a 67% do total.

Em termos de repartição por sexo, constata-se que a mão de obra masculina reparte-se prioritariamente pelo sector da construção civil (41%) - encarregados (1%), electricistas (1%), serralheiros (8%), pintores (2%), pedreiros (29%) - sector que, como se sabe, exige muito mais força física que níveis de qualificação. Além disso, a construção civil é um sector onde prolifera a existência de trabalho clandestino, situação esta que pode estar na origem do recurso aos serviços de AS uma vez que, trabalhando informalmente não se contribui para o sistema de segurança social, logo, em situação de desemprego, acidentes de trabalho ou doença torna-se necessário recorrer à AS. De facto, como refere Castro, I. (1996; 90) "Em 1991 o potencial número de trabalhadores

clandestinos rondaria os 202 mil, sendo a taxa de propensão ao trabalho oculto de 48.4% de acordo com o Censos de 91."

Quadro 3.8 Utilizadores da AS segundo as categorias sócio-profissionais

Categorias sócio-profissionais (Segundo CNP)	Nº	% do Total
Q. Superiores	7	1%
Pess. Administrativo	76	16%
Encarregado	2	0%
Electricista	2	0%
Serralheiro, Canal, Sold.e O.	12	3%
Pintores e Outros	3	1%
Trab. Prod. Que não estão noutras	94	20%
Pedreiros, Carpint, e O.T. COP	42	9%
Condutores de Máquinas	11	2%
Trabalhadores indiferenciados	225	47%
Total	474	100%
Sem profissão (1)	643	

Fonte: Serviço Sub-Regional de Loures / Segurança Social

CNP -Classificação nacional de profissões

(1) Pensionistas, Domésticas, e outras que declararam nada fazer.

A mão de obra feminina sendo a mais preponderante na nossa amostra ocupava-se, sobretudo, em trabalhos indiferenciados (61%) como empregadas domésticas, por exemplo, ou então trabalhavam em sectores produtivos (21%) com as mais diferentes profissões como, por exemplo, ajudantes de copa e de cozinha.

Em suma, constatamos que no total das profissões apuradas 75% dos homens ou trabalham na construção ou em sectores sem profissão específica enquanto 82% das mulheres se ocupam em trabalhos diversos.

Outro aspecto relevante é o peso dos trabalhadores administrativos que constituem 16% do total, repartindo-se em 14% do total masculino e 17% do total feminino, situação que pode traduzir novos fenómenos de pobreza tais como desemprego de um dos cônjuges, famílias monoparentais, doença, entre outras. Também relevantes são os casos em que quadros superiores (7) recorrem à AS, tendo implícitas situações de necessidade de apoio resultantes, por exemplo, de desemprego, de filhos toxicodependentes ou deficientes.

Assim, podemos concluir que quanto à estrutura da população observada por categoria profissional e por sexo, o perfil das profissões dominantes e em termos globais distribui-se por três categorias preenchidas por aproximadamente 83% do total dos utilizadores e que são trabalhadores indiferenciados, da produção e administrativos.

3.2.7. Utilizadores da AS segundo a situação profissional

Quanto à estrutura da situação profissional agrupada por sexo, a distribuição centra-se de forma quase equivalente nas classes dos pensionistas com 32% e dos empregados com 33%. O conjunto de desempregados e dos que declararam não ter qualquer actividade económica representa 22% dos utilizadores.

A percentagem de cidadãos que se encontravam ligados ao sistema de segurança social pela via dos regimes, 46% (pensionistas, com baixa e desempregados), traduz de alguma forma a confirmação da nossa hipótese de que os serviços de acção social são de facto fortemente subsidiários dos regimes de segurança social existentes. Só assim se compreende a necessidade que pessoas a receber prestações legais (as categorias antes referidas) sentem para se dirigirem aos serviços de acção social para complementarem os seus rendimentos.

Por outro lado, a percentagem dos que trabalham e recorrem à AS é, também, significativa como se pode observar no quadro abaixo. Ou seja, 35% dos utilizadores empregados (trabalhadores por conta de outrem) e independentes não tinham rendimentos suficientes para satisfazer todas as necessidades essenciais, daí recorrerem à ajuda económica dos serviços de acção social, demonstrando também a importância destes serviços para colmatar situações que pensamos poderem estar relacionadas com encargos familiares, permanentes ou temporários, e que sem a ajuda dos serviços poderiam tornar-se situações de exclusão. Aliás, pensamos residir na prestação do apoio solicitado uma das principais funções da AS que é, evitar que se atinjam situações de ruptura social. (ver Quadro 3.9)

Quadro 3.9 Utilizadores da AS segundo a situação profissional

Situação profissional	Homens (em % do Total)	Mulheres (em % do Total)	Total (em % do Total)
Empregado (*)	24%	38%	33%
Independente	3%	1%	2%
Não trabalha	9%	13%	12%
Desempregado	15%	7%	10%
Baixa	5%	3%	4%
Pensionistas	35%	30%	32%
Outras situações	9%	7%	8%
Total	100.0%	100.0%	100.0%

Fonte: Serviço Sub-Regional de Loures / Segurança Social

(*) Trabalhadores por conta de outrem

Ver anexo I, quadro 15 e 16

3.2.8. Situação habitacional

Sendo a habitação um dos domínios em que se pode mais acentuadamente verificar a existência de situações de carência ou pobreza, como refere ISCS (1996, 49) *“o primeiro desses domínios, refere-se às condições de habitação. (...) Ao nível da habitação, há por toda a parte e principalmente nas grandes cidades uma falta de alojamentos a preços acessíveis e de habitação social destinada aos indivíduos e famílias com poucos recursos. Verifica-se também, que na área da Grande Lisboa, onde a dificuldade em obter uma casa é acentuada, houve, e continua a haver, um desenvolvimento no negócio dos quartos alugados, das camaratas, das pensões baratas, mas que não oferecem condições suficientes. Não existe em Portugal uma Política de Habitação Social que tenha como objectivo exclusivo, resolver o problema dos indivíduos e famílias excluídas do acesso a uma habitação com condições.”*

Neste contexto, é unânime reconhecer-se que a condição social, como por exemplo o local onde se reside, constitui também um dos factores importantes que pode contribuir para a necessidade, ou não, de recurso aos serviços. Talvez fosse de esperar uma maior frequência no recurso aos serviços por parte dos que vivem em locais mais desvantajosos em termos sociais, como, por exemplo por parte de quem residisse em

barracas. O quadro seguinte demonstra-nos que assim não é, ou seja, os utilizadores dos serviços residiam em locais multivariados.

Quadro 3.10 Utilizadores da AS segundo a situação habitacional e sexo

Situação Social (onde habitam)	Nº Famílias	em % do Total
Casa unifamiliar	208	20%
Apartamento	517	50%
Parte de casa	15	1%
Quarto	40	4%
Colectivo	18	2%
Barraca	60	6%
Tenda /roulotte	0	0%
Sem abrigo	5	0%
Vivenda	9	1%
Outras	13	1%
Própria	158	15%
Total	1043	100.0%

Fonte: Serviço Sub-Regional de Loures / Segurança Social

Ver anexo I, quadro 17

Como se pode observar, cerca de 50% dos utilizadores residem em apartamentos arrendados, constituindo os que detêm maior peso na amostra. Logo a seguir encontram-se os que vivem em casa unifamiliar (20%), querendo este conceito significar que residem num prédio de um só piso mas que não lhes pertence. Constata-se ainda que 15% dos utilizadores vivem em casa própria, ou seja, que lhes pertence, e que apenas 6% habitam em barracas.

De acordo com a informação declarada pelos mesmos e confirmada pelo serviço Sub-Regional de Loures, via documentos entregues e que acima se apresenta de forma agregada, em princípio esperar-se-ia maior frequência por parte de utilizadores que demonstrassem condições sociais mais desfavoráveis em termos do tipo de residência. Curiosamente não são os que vivem em piores condições habitacionais os que mais recorrem aos serviços, mas antes os que residem em apartamentos. A este fenómeno poderá estar associado um outro que se tem intensificado nos últimos anos, que é o da actualização, em alta, das rendas de casa, para além doutros factores que mais adiante referiremos.

De referir também o elevado número de pessoas que vivendo em casa própria tem necessidade de recorrer aos serviços - o que estará relacionado, por um lado, com a concessão quase incondicional de crédito para habitação que se tem verificado nos últimos anos, por outro à incapacidade de cumprimento de compromissos estabelecidos por parte daqueles, ou ainda porque adquiriram a habitação num período de vida mais vantajoso que o actual.

Esta constatação advém da análise dos processos, onde em muitas das situações em que era referida a posse de habitação própria, verificámos que o pedido de ajuda económica tinha por objectivo o pagamento das prestações/rendas das casas, situações que os serviços apoiam sempre que se comprove a carência, o que na maioria das vezes obriga a uma deslocação *in loco* para confirmação da situação.

3.2.9. Situação económica

A análise não ficaria completa se não fosse feita qualquer referência aos recursos económicos auferidos pelos utilizadores.

Sendo sempre indispensável, para beneficiar de apoio social, que os utilizadores comprovem, documentalmente, a situação de necessidade, constatámos que alguns dos que recorreram aos serviços a solicitar ajuda (10,5% do total de utilizadores) não podiam comprovar os seus rendimentos, ou porque não os tivessem ou porque obter um comprovativo dos mesmos se tornou inviável - razão porque em algumas situações os utilizadores não voltaram aos serviços (a análise, neste caso, incidiu sobre 1000 e não 1117 processos).

É sabido que, na literatura especializada, o rendimento é uma das variáveis chave para categorizar económica e socialmente uma dada população. Por isso considerámos imprescindível analisá-lo também.

No nosso caso considerámos como **rendimento total** auferido por um utente aquele que o mesmo comprovou ter, em termos líquidos, e como **rendimento disponível**⁴³ aquele com que o mesmo fica após deduzidas as **despesas totais** com bens essenciais não alimentares: renda de casa, água e electricidade, telefone e com saúde, devidamente comprovadas. Neste âmbito a situação económica dos utilizadores era a seguinte:

Observando o quadro seguinte dois aspectos saltam logo à primeira vista. O primeiro é que, em termos de rendimento total, cerca de 45% dos utilizadores se situa em

⁴³ conceito não coincidente com a definição económica de rendimento disponível.

escalões de rendimento acima dos 61 contos por mês. O segundo é que, em termos de rendimento disponível, a situação inversa é apurada. De facto, cerca de 59% dos que recorreram aos serviços conseguiram comprovar que o seu rendimento disponível se situava abaixo dos 25 contos/mês, o qual foi apurado após dedução das despesas efectivas apresentadas. Logo, a maioria dos que afluem aos serviços de AS são pessoas de fracos recursos económicos para fazer face a compromissos tanto essenciais (como o demonstra o elevado número de pedidos de apoio para manutenção de despesas) quanto indispensáveis (como pedidos de apoio para despesas de saúde, quer dos próprios quer de familiares).

Quadro 3.11. Utilizadores da AS por escalões de rendimento total e disponível

Escalões de Rendimento	Rendimento Total		Rendimento Disponível	
	Nº	%	Nº	%
< 10 contos/mês	64	6	364	38
[11 a 20]	58	6	141	15
[21 a 25]	28	3	55	6
[26 a 30]	93	9	40	4
[31 a 35]	48	5	54	6
[36 a 40]	31	3	40	4
[41 a 50]	105	11	61	6
[51 a 60]	118	12	56	6
[61 a 70]	92	9	34	4
[71 a 100]	146	15	50	5
> 100	207	22	59	6
Total	1000	100	954(*)	100

Fonte: Serviço Sub-Regional de Loures / Segurança Social

(*) 46 situações não comprovadas

No âmbito das **despesas totais e per capita** é curioso constatar (anexo I, Quadros 18 e 19), que cerca de 45% do total dos consumidores comprovou ter despesas fixas mensais superiores a 41 contos/mês, apenas considerando despesas convencionais, não tendo aqui em consideração outras despesas fixas que muitos deles não conseguiram provar como, por exemplo, despesas com alimentação, vestuário e educação em relação às quais também careciam de recursos para fazer face.

3.2.10 Evolução dos processos dos utilizadores

O subsídio de carência económica é um instrumento a que os técnicos de AS recorrem com o objectivo de prevenir situações de risco ou restabelecer o equilíbrio do indivíduo/família em ordem à sua integração social, de modo a ficar habilitado ao exercício de cidadania plena.

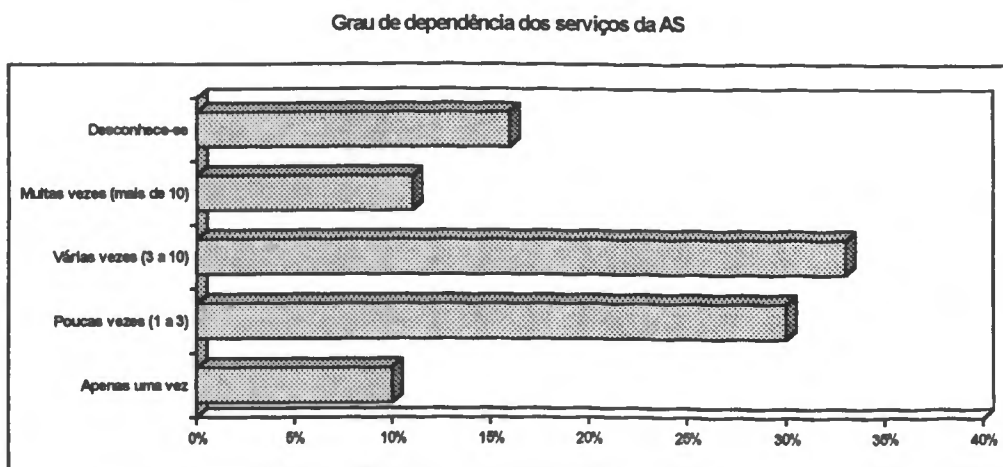
Os subsídios de carência distribuem-se por dois grandes grupos: eventuais e mensais. Os eventuais são atribuídos com carácter não regular e de uma só vez. Os mensais são de carácter regular com vista a dar resposta a situações de carência estrutural e são habitualmente atribuídos por um prazo de seis meses, podendo ser prolongados até doze meses. Os critérios de atribuição destes subsídios têm por base a comprovação da situação de carência, situação que segundo os serviços de AS é toda a situação do indivíduo/família que por razões diversas (económica, social e familiar, estrutural ou conjuntural) apresenta um "déficit" entre a capitação e o limiar mínimo de carência, transformando-se por vezes numa situação de risco ou exclusão social. Considera-se limiar mínimo de carência o valor correspondente à pensão social.

Os processos apreciados, cuja evolução temporal consta do quadros seguintes revelaram-nos quanto os utilizadores são mais ou menos dependentes dos serviços a que recorrem. Serão, quanto a nós, mais dependentes dos serviços quanto maior for o número de vezes que ao longo do tempo àqueles recorrem, ou quanto maior for o intervalo entre as datas de início e fim do processo, pois estas indicam-nos qual foi a primeira e última vez até à apreciação actual do processo.

Saliente-se, contudo, que a "última vez" aqui referida mais não significa do que a última apreciação do processo; nada invalida que após esta última apreciação o mesmo não se reabra no dia seguinte.

Ora constatámos que apenas 10% dos Utilizadores foram uma única vez aos serviços pedir apoio social e em relação a 16% desconhecia-se a frequência, como se pode ver no gráfico abaixo. Ainda de acordo com o mesmo, é evidente que a maioria (74%) vai com muita frequência aos serviços pedir apoio, demonstrando a dependência prolongada em que se encontra em relação a apoio social. (Ver anexo I, quadro 20 e 21)

Gráfico 2 Evolução do processo



3.3. Análise socio-económica dos utilizadores

Tendo nos pontos anteriores caracterizado a nossa população em análise segundo aspectos mais ou menos individualizados como: idade, estado civil, situação profissional entre outros, interessa-nos agora aprofundar e correlacionar algumas variáveis por forma a caracterizarmos melhor quais as determinantes do recurso aos serviços de AS. Mais que dizermos quem são, onde vivem ou que recursos têm, agora estamos em condições de identificar os múltiplos factores que induzem as pessoas a dirigirem-se aos serviços da AS. De entre estes factores, com certeza que os níveis etários e situação profissional, as habilitações académicas e níveis de rendimento de entre outros possíveis de analisar, muito contribuirão como características de fundo dos Utilizadores.

3.3.1. Escalões etários segundo as habilitações académicas

Actualmente a elevação dos níveis educacionais das populações é considerada como um investimento em capital humano, implicando uma forte correlação entre a

educação e maiores níveis de bem estar e desenvolvimento das populações. De tal modo que é acompanhada pelo poder político a nível superestrutural, constituindo um direito universal. Contudo, como já tínhamos sublinhado anteriormente no quadro 3.7, a população observada detém um nível muito baixo de habilitações.

Quadro 3.12. Utilizadores da AS por escalões etários e segundo habilitações académicas

Habilitações Académicas									
Escalões etários ANOS	Analfabetos %total	1º Ciclo %Total	2º Ciclo %Total	3ºCiclo %Total	Secundário %Total	Superior %Total	Licenciatura %Total	Out./desconhe %Total	Total %Total
<15									
16 a 20	0%	0%	1%	5%	4%	0%	0%	0%	1%
21 a 25	2%	3%	7%	13%	7%	0%	0%	0%	4%
26 a 30	4%	9%	14%	24%	26%	14%	0%	11%	9%
31 a 35	4%	12%	35%	10%	17%	14%	0%	18%	11%
36 a 40	5%	14%	16%	10%	11%	14%	0%	7%	10%
41 a 45	5%	11%	13%	15%	6%	0%	0%	7%	9%
46 a 50	5%	10%	3%	13%	9%	29%	0%	4%	8%
51 a 55	7%	9%	6%	6%	4%	14%	0%	11%	8%
56 a 60	9%	9%	0%	1%	2%	14%	0%	11%	8%
61 a 65	12%	7%	1%	3%	2%	0%	0%	18%	8%
66 a 70	12%	5%	0%	0%	6%	0%	0%	7%	7%
> 71	32%	9%	3%	1%	7%	0%	0%	7%	16%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	0%	100%	100%
	36%	43%	6%	7%	5%	1%	0%	3%	100%

Fonte: Serviço Sub-Regional de Loures / Segurança Social

Ver anexo I, quadro 22

Pelos perfis habilitação/idade da população analisada no quadro acima concluímos que são os mais idosos os que detêm maior peso no total de analfabetos (32%). No entanto, 31% dos analfabetos têm idades compreendidas entre 40 e 60 anos e 10% entre os 21 e 39 anos. Estes resultados ilustram o fraco grau de habilitações dos utilizadores dos serviços da AS como já antes havíamos prenunciado.

Na série que diz respeito aos detentores do 1º ciclo, a maior concentração vai para os de idades compreendidas entre 26 e 50 anos, enquanto que nos restantes graus concentram-se idades mais jovens, o que não é de estranhar dada a institucionalização de 9 anos como escolaridade obrigatória.

Pelo exposto retira-se, desde já, uma característica primordial dos utilizadores que é o facto de possuírem escasso ou quase nulo nível de instrução. Esta situação leva-nos a concluir que pessoas pouco habilitadas terão maiores dificuldades de sustentabilidade económica, tendo, em consequência, necessidade de recorrer aos serviços de AS. É unânime reconhecer que quanto maiores forem os níveis de habilitação e qualificação maiores serão também as probabilidades de ascender na escala social, no sentido de aqueles conferirem maiores aptidões para enfrentar desafios de competitividade no mercado de trabalho, colocando as pessoas em situação socio-económica menos desfavorável.

3.3.2 Habilitações académicas e situação profissional

Interessa agora averiguar qual a situação profissional por habilitações académicas afim de analisarmos alguns factores que poderão estar na base da procura dos serviços de AS.

Quadro 3.13 Utilizadores da AS por Habilitações Académicas e Situação Profissional

	Situação Profissional							Total
	Empreg.	Independ.	N/Trab.	Desemp.	Baixa	Pension.	Out./Desc.	
Analfab.	72	5	51	19	11	216	23	397
1º Ciclo	202	10	45	51	27	120	20	475
2º Ciclo	34	3	11	10	2	5	4	69
3º Ciclo	36	3	10	12	1	4	14	80
Secund.	24	0	6	13	1	7	3	54
Super.	3	0	3	0	0	0	1	7
Licenc.	1	0	1	0	0	0	0	2
Outras	2	0	2	3	0	5	16	28
Total	374	21	129	108	42	357	81	1112

Fonte: Serviço Sub-Regional de Loures / Segurança Social

Ver anexo I, quadro 22 e 23

Observando o quadro anterior é notório que seja qual for a situação profissional dos utilizadores, eles são na sua maioria analfabetos (35.7% do total) ou possuem no máximo o 1º Ciclo (42.7%). Sabendo que baixos níveis de habilitação constituem também um dos factores conducentes a situações de pobreza, pelas dificuldades em obter empregos qualificados num mercado cada vez mais competitivo e exigente em termos de qualificações, e, logo, em obter melhores remunerações, podemos de alguma forma dizer que não surpreende o facto de a população em estudo deter estas características.

De facto, os utilizadores que se encontravam a trabalhar por conta de outrem não detinham muitos deles (quase 25%) mais do que seis anos de escolaridade. Repare-se como quase 31% dos pensionistas que recorreram aos serviços de AS não tinham também mais do que seis anos de escolaridade, indiciando terem auferido poucos rendimentos do trabalho enquanto activos e, logo, beneficiarem de pensões insuficientes, razão pela qual procuraram o apoio social.

3.3.3 Escalões etários e dimensão do agregado familiar

Em pontos anteriores apurámos que era elevado o peso dos idosos e ainda que predominavam agregados constituídos por uma ou duas pessoas. Espera-se que se confirme a hipótese de que serão os idosos os que vivem isolados (sem filhos a cargo) e que a população mais jovem concentre um maior número de filhos.

Quadro 3.14 Utilizadores da AS por Escalões Etários e Dimensão do Agregado Familiar

Composição do Agregado Familiar							
Escalões	S/ Filhos	1 Filho	2 Filhos	3 Filhos	4 Filhos	5 e mais Filhos	Total
Etários	% Linha	% Linha	% Linha	% Linha	% Linha	% Linha	
16 a 25 anos	23.1%	44.2%	23.1%	9.6%	0%	0%	52
26 a 65 anos	31.1%	23.6%	24.5%	11.2%	5.4%	4.2%	831
66 e + anos	77%	17.8%	3.9%	1.3%	0%	0%	230
Total em n°	447	260	225	101	45	35	1113

Fonte: Serviço Sub-Regional de Loures / Segurança Social

Ver anexo I, quadro 24 e 25 e 26

Da leitura do quadro anterior pode constatar-se que 77% das pessoas com mais de 66 anos viviam sem qualquer pessoa a cargo ou então com um filho (18%). No escalão anterior, e ao contrário do que seria de esperar, quem mais pediu ajuda não foram pessoas com numerosos agregados familiares, mas sim pessoas sem filhos (31.1%) ou com 1 e 2 filhos (48.1% em conjunto e em percentagem das pessoas com idades compreendidas entre os 26 e os 65 anos). Significativo é também o peso de pessoas jovens (menos de 25 anos) que sem filhos (23.1% deste escalão etário) ou com um filho (44.2%) sentiram necessidade de recorrer a ajuda social. Este facto poderá estar relacionado com problemas de desemprego e, logo, falta de rendimento para fazer face às despesas detidas.

3.3.4. Dimensão do agregado familiar e estado civil

À partida esperar-se-ia que pessoas com agregados familiares maiores seriam os mais frequentadores dos serviços, uma vez que quando a estes se recorre é normalmente com o objectivo de pedir apoio monetário e, por conseguinte, o rendimento per capita num agregado numeroso é menor que num agregado pouco numeroso. Se atendermos também ao facto de que a população que estamos a analisar possui baixos níveis de habilitação e situações profissionais pouco qualificadas, como tal o seu rendimento não será elevado.

Por outro lado, e perante as rápidas transformações da família tradicional poder-se-ia também esperar maior frequência em estados civis de "não casados". O quadro seguinte ao confrontar estas duas variáveis apresenta algumas surpresas.

Constatamos, também, que são os casados os que detêm maior peso no total (43.7%). Por dimensão do agregado familiar, constatamos que predominam agregados de 1 a 3 pessoas (64%), concentrando-se estes nos utilizadores com o estado civil de casados.

Quadro 3.15. Utilizadores da AS por dimensão do Agregado Familiar e Estado Civil

Dimensão do Agregado Familiar	Estado Civil					Total
	Solteiro	Casado	Divorciado	Companheir o/a	Outros(Viuvo...)	
1 Pessoa	33%	3%	29%	2%	49%	18%
2 Pessoas	19%	29%	28%	19%	22%	25%
3 Pessoas	19%	23%	21%	20%	15%	21%
4 Pessoas	11%	23%	14%	23%	6%	17%
5 Pessoas	9%	11%	1%	20%	4%	9%
6 Pessoas	2%	5%	4%	7%	2%	4%
7 Pessoas	2%	3%	2%	5%	1%	35
8 Pessoas	1%	1%	0%	4%	0%	1%
9 Pessoas	0%	1%	1%	1%	0%	1%
10 e + Pessoas	0%	1%	0%	0%	0%	0%
Desconhecido	3%	1%	0%	0%	1%	1%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Serviço Sub-Regional de Loures / Segurança Social

Ver anexo I, quadro 27

3.3.5. Dimensão do agregado familiar por situação profissional

No quadro anterior concluímos que a procura dos utilizadores dos serviços de AS se concentrava nos agregados até três filhos, independentemente do seu estado civil. Parece-nos agora importante correlacionar a dimensão do agregado familiar com a situação profissional.

O quadro da página seguinte permite-nos associar a situação profissional com o número de pessoas do agregado familiar para inferir da relação de dependência do agregado familiar dos rendimentos do trabalho, já que pessoas desempregadas e que não trabalham serão os que não têm receitas alternativas, logo maior necessidade de requerer apoio social.

Duma maneira geral a procura dos serviços de AS é bivariada, isto é, qualquer que seja a situação profissional e o número de pessoas que constituem o agregado familiar a procura dos serviços é uma realidade. Assim, podemos afirmar que os utilizadores dos serviços da AS possuem situações variadas quanto a estes dois aspectos. No entanto, o peso maior recai sobre os agregados menos numerosos, com

especial destaque para os pensionistas e empregados. Esta situação está de acordo com o que já tínhamos anteriormente afirmado, que são os pensionistas e os empregados, independentemente dos seus agregados que mais procuram os serviços, logo o maior peso recai sobre eles. A explicação pode ser encontrada na falta de adaptação do montante do Salário Mínimo Nacional e dos montantes das pensões mínimas às necessidades diferentes de cada indivíduo. Assim, as pessoas têm que recorrer aos serviços para complementar o seu rendimento, em situações de necessidades quer permanentes quer extraordinárias.

Quadro 3.16 Utilizadores da AS segundo a dimensão do Agregado Familiar e Situação Profissional

Dimensão Agregado Familiar	Situação Profissional							Total %Total
	Empreg.	Independ.	N/Trab.	Desemp.	Baixa	Pensio n	O./Desc	
	%Total	%Total	%Total	%Total	%Total	%Total	%Total	%Total
1 Pessoa	3%	5%	21%	17%	10%	33%	27%	18%
2 Pessoas	19%	9%	16%	21%	24%	38%	20%	25%
3 Pessoas	28%	18%	20%	23%	21%	13%	17%	21%
4 Pessoas	25%	27%	19%	22%	19%	7%	16%	17%
5 Pessoas	14%	18%	11%	9%	14%	4%	7%	9%
6 Pessoas	5%	5%	7%	5%	2%	2%	4%	4%
7 Pessoas	3%	0%	5%	2%	7%	1%	7%	3%
8 Pessoas	2%	9%	2%	0%	2%	0%	3%	1%
9 Pessoas	1%	0%	0%	1%	0%	1%	0%	1%
10 e + Pessoas	1%	5%	1%	0%	0%	0%	0%	0%
Desconh.	0%	5%	0%	0%	0%	2%	0%	1%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Serviço Sub-Regional de Loures / Segurança Social

Ver anexo I, quadro 28

3.3.6. Dimensão do agregado familiar e situação habitacional

Vimos no ponto 3.2.9 que a maioria dos Utilizadores residia em apartamentos ou casas unifamiliares. Vimos também que os agregados predominantes eram os mais reduzidos (de 1 a 3 pessoas). Iremos agora analisar em que condições vivem os agregados familiares dos utilizadores uma vez que interessa conhecer em que condições

vivem os agregados predominantes já que "(...) à pobreza é geralmente associada uma falta de conforto habitacional derivada de elevados graus de insalubridade, de superlotação e de inadequação dos alojamentos." (ISCSP, 1996; 49)

Quadro 3.17 Utilizadores da AS segundo a dimensão do Agregado Familiar e Situação Habitacional

Dimensão Agregado Familiar	C. Unifamiliar % linha	Situação social - Habitação						Total %Total
		Apartamento % linha	P. Casa % linha	Quarto % linha	Barraca % linha	Outras (*) % linha	Própria % linha	
1 Pessoa	41 21%	63 32%	6 3%	19 10%	9 5%	43 22%	18 9%	199 18%
2 Pessoas	49 18%	141 51%	5 2%	10 4%	5 2%	20 7%	48 17%	278 25%
3 Pessoas	43 19%	114 50%	1 0%	6 3%	8 3%	25 11%	32 14%	229 21%
4 Pessoas	36 19%	98 51%	3 2%	3 2%	12 6%	12 6%	28 15%	192 17%
5 Pessoas	14 13%	52 50%	0 0%	0 0%	13 12%	8 8%	18 17%	105 9%
6 Pessoas	24 24%	43 44%	0 0%	2 0%	12 12%	3 3%	14 14%	98 9%
Desconh.	1 13%	6 45%	0 0%	0 0%	1 13%	0 0%	0 0%	8 1%
Total	208	517	15	40	60	111	158	1109
% linha	19%	47%	1%	4%	5%	10%	14%	100%

Fonte: Serviço Sub-Regional de Loures / Segurança Social

(*) Nesta rubrica incluíram-se os residentes em lares (=9), res. colectivas (=18), vivendas (=8) e os sem abrigo

Ver anexo I, quadro 29

Desconhecendo-se a tipologia das habitações em análise, salientamos contudo que:

- as casas unifamiliares corresponderão, tal como constava no processo, a pequenas casas rurais;

- os apartamentos corresponderão ao que normalmente se encontra convencionado (Censos 91), isto é, divisão ou conjunto de divisões e seus anexos que, fazendo parte de um edifício com carácter permanente ou sendo estruturalmente separados daquele pela forma como foi construído, reconstruído ou reconvertido se destina à habitação permanente de uma família;

- uma barraca corresponde a toda a construção independente, feita geralmente com vários materiais velhos e usados e/ou materiais locais grosseiros, sem plano determinado e que esteja habitada.

Dos resultados infere-se que existem utilizadores a residir, por ventura, em más condições, dado que, por exemplo, 42% dos que residem em barracas têm agregados de 4 a 5 pessoas o que consideramos ser elevado para o tipo de habitação em causa. De facto, tendo em conta a dimensão do agregado, constata-se que serão cerca de 244 pessoas de um total de 3424, as que residirão em barracas.

Dos que moram em quartos e tendo em atenção o agregado correspondente vemos que o total de pessoas envolvidas fixa-se em 82, o que agregado ao número de pessoas a viver em barracas perfaz um total de 326 pessoas que viverão em condições de habitação precárias, logo, bastante penalizantes em termos de condições humanas.

Os resultados apurados traduzem o facto do problema da habitação ser um factor demonstrativo da falta de rendimentos que afecta as pessoas que aos serviços de AS recorrem.

3.3.7. Escalões de rendimento e dimensão do agregado familiar

As razões porque um indivíduo procura os serviços de acção social não podem ser dissociadas do âmbito da existência dos próprios serviços e, logo, da condição socio-económica débil dos que o procuram. Essas razões são múltiplas: adopção, internamento de idosos em lares, apoio a deficientes, toxicodependência, entre outros.

Na análise seguinte tentaremos averiguar até que ponto a dimensão do agregado familiar influi na escassez de rendimento disponível, factor que leva à procura dos serviços de AS.

Quadro 3.18 Utilizadores da AS por Escalões de Rendimento e Dimensão do Agregado Familiar

Escalões	Composição do Agregado Familiar						
	Sem Filhos	com 1 Filho	Com 2 Filhos	Com 3 Filhos	Com 4 Filhos	Com 5 e mais Filhos	
Rendimento	% Total	% Total	% Total	% Total	% Total	% Total	% Total
Disponível (Contos/Mês)							
Até 10	49%	32%	27%	24%	22%	11%	35%
[11 a 20]	17%	12%	12%	10%	11%	6%	14%
[21 a 25]	7%	4%	4%	7%	4%	6%	5%
[26 a 30]	3%	5%	5%	5%	0%	0%	4%
[31 a 35]	6%	6%	4%	2%	7%	3%	5%
[36 a 40]	3%	5%	3%	4%	7%	8%	4%
[41 a 50]	4%	6%	7%	9%	7%	6%	6%
[51 a 60]	5%	5%	8%	4%	4%	3%	5%
[61 a 70]	1%	3%	4%	6%	7%	8%	3%
[71 a 100]	2%	5%	4%	10%	9%	14%	5%
Mais de 100	2%	5%	10%	8%	7%	17%	6%
Desconhecido	0%	14%	12%	12%	16%	19%	9%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Serviço Sub-Regional de Loures / Segurança Social

Ver anexo I, quadro 30

Sabendo que o salário mínimo nacional em vigor em 1997 era cerca de 57 contos/mês os resultados apurados anteriormente dizem-nos que 73% do total de famílias analisadas vivem com um rendimento inferior a 60 contos/mês. Este dado só por si pouco diria se nada soubéssemos da composição dos agregados que com esse rendimento disponível vivem diariamente. Ora constatamos que 40% dos agregados com 5 e mais filhos têm de rendimento mensal menos de 60 contos o que significa que em termos *per capita* pouco mais têm do que 12 mil e quinhentos escudos mês. Também nos agregados com 4 filhos, 58% vive em idênticas circunstâncias, o mesmo acontecendo nos restantes agregados. Se é verdade que os agregados familiares dos utilizadores vivem na sua maioria abaixo do salário mínimo nacional, mais grave se nos afigura o facto de grande

parte das percentagens referidas se situar abaixo dos 25 contos/mês; por exemplo, 33% dos agregados com 4 filhos vivem com menos de 25 contos/mês.

3.3.8. Escalões de rendimento e habilitações académicas

Embora saibamos já que são os utilizadores menos habilitados academicamente os que mais procuram os serviços de AS, aliar esta característica com o rendimento real de que dispõem é o que nos propomos analisar de seguida.

Quadro 3.19 Utilizadores da AS por escalões de rendimento e segundo habilitações académicas

Habilitações Académicas									
Escalões etários	Analfabetos %total	1º Ciclo %Total	2º Ciclo %Total	3ºCiclo %Total	Secund . %Total	Superior %Total	Licenciatura %Total	Out./escolha %Total	%Total
Até 10	33%	34%	32%	33%	30%	29%	50%	50%	33%
[11 a 20]	17%	10%	12%	10%	11%	14%	50%	10%	13%
[21 a 25]	5%	5%	6%	5%	0%	0%	0%	0%	5%
[26 a 30]	4%	4%	7%	0%	4%	0%	0%	0%	14%
[31 a 35]	5%	5%	0%	5%	6%	14%	0%	10%	15%
[36 a 40]	4%	3%	1%	5%	4%	0%	0%	0%	4%
[41 a 50]	5%	7%	6%	3%	4%	0%	0%	0%	6%
[51 a 60]	7%	4%	3%	6%	2%	14%	0%	10%	5%
[61 a 70]	1%	5%	7%	0%	4%	0%	0%	0%	3%
[71 a 100]	3%	5%	3%	6%	4%	0%	0%	10%	5%
Mais de 100	3%	6%	7%	6%	13%	14%	0%	10%	5%
desconh.	11%	12%	16%	21%	20%	14%	0%	0%	13%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	0%	100%	100%

Fonte: Serviço Sub-Regional de Loures / Segurança Social

Ver anexo I, quadro 33

Do total de Utilizadores que apenas dispõem de menos de 20 contos/mês para viver, cerca de 92 % daqueles têm apenas 4 anos de escolaridade ou são analfabetos. Abaixo do salário mínimo nacional em vigor estão não só 73% do total dos utilizadores

como ainda se constata que, deste total, cerca de 83% não possuem mais que 4 anos de escolaridade.

3.3.9. Escalões de rendimento e situação habitacional

Sabemos da análise anterior que são cerca de 49% do total os utilizadores que dispõem de menos de 20 contos mensais para viver. Interessa agora conhecer a distribuição destes de acordo com a sua situação social.

Quadro 3.20 Utilizadores da AS por escalões de rendimento e segundo a habitação

Escalões de Rendimento disponível	Situação Social								Total
	C. Familiar	Apart.	P. Casa	Quarto	Colectivo	Barraca	Própria	Outras (*)	
(Contos / Mês	% Total	% Total	% Total	% Total	% Total	% Total	% Total	% Total	% Total
Até 10	29%	36%	40%	40%	39%	27%	28%	48%	34%
[11 a 20]	15%	14%	7%	18%	11%	12%	11%	6%	13%
[21 a 25]	5%	4%	20%	5%	6%	3%	6%	6%	5%
[26 a 30]	3%	3%	0%	3%	6%	5%	5%	4%	4%
[31 a 35]	5%	6%	7%	8%	0%	3%	4%	4%	5%
[36 a 40]	3%	4%	0%	3%	0%	12%	2%	2%	4%
[41 a 50]	5%	6%	0%	0%	0%	12%	7%	4%	6%
[51 a 60]	6%	5%	13%	5%	0%	0%	7%	4%	5%
[61 a 75]	5%	2%	0%	0%	0%	5%	7%	4%	3%
[71 a 100]	4%	5%	0%	0%	0%	7%	6%	0%	5%
Mais de 100	8%	5%	0%	0%	0%	2%	9%	2%	6%
Desconh.	11%	9%	13%	20%	39%	13%	6%	17%	11%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Serviço Sub-Regional de Loures / Segurança Social

(*) Inclui pessoas que residem em lares, vivendas (=8) e sem abrigo (=5) para além de outras de que se desconhecia o tipo de residência pois não constava no processo

Ver anexo I, quadro 35

Constatamos que a maioria dos que têm apenas 20 e menos contos/mês para viver (505 famílias) residem em casas unifamiliares (44%)(não próprias) e que cerca de

50% desse total vive em apartamentos. Do total de utilizadores a viver com aquele rendimento salientamos ainda que 7% viviam em barracas e que 12.5% vivia em casa própria.

3.3.10. Escalões de rendimento e situação profissional

Detemos já características muito importantes sobre os utilizadores que procuraram os serviços de acção social de 1994 a 1996 quer em termos individuais quer em termos sociais e económicos. Assim, constatámos a preponderância por exemplo de pensionistas, que estes eram sobretudo idosos, com reduzidos níveis de habilitação que residiam sobretudo em casas unifamiliares e apartamentos. Vimos ainda que em termos de rendimento disponível a maioria vive abaixo dos 20 contos mensais, para além deste montante ser repartido por vezes por agregados com vários filhos. Agora interessa-nos salientar mais uma característica dos utilizadores, quanto a nós também muito importante, que é a de evidenciar a situação profissional dos que, por falta de recursos económicos, procuram os serviços.

Uma primeira constatação é o baixo nível de rendimentos em todas as situações (empregados, independentes, e outros). A maior frequência encontra-se nos escalões de rendimento disponível abaixo dos 10 contos (34%), subindo a percentagem para 47% se considerarmos o rendimento disponível até 20 contos.

Sublinha-se que são os utilizadores em situação de baixa que se constituem o grupo com maior peso no escalão de rendimento disponível até 10 contos, seguindo-se os grupos dos desempregados, dos pensionistas e dos que não trabalham.

No conjunto dos desempregados, com baixa e pensionistas, verificámos que das 1060 pessoas que foram consideradas, 511 estão ligadas ao sistema de protecção social (regimes) e desses 285 têm um rendimento disponível até 20 contos. Nos dois últimos escalões, os dados levam-nos a concluir que 11% do total têm rendimento disponível acima de 70 contos; Este facto deverá ser avaliado tendo em conta que nesta análise não se teve em consideração o número de pessoas que constituem o agregado familiar, isto é, o rendimento disponível é o da família e não o *per capita*.

Quadro 3.21 Utilizadores da AS por escalões de rendimento e situação profissional

Escalões de Rendimento Disponível (Contos)	Situação Profissional							
	Empreg	Indep.	N/Trab	Dese mp.	Baixa	Pens	Outr/Desc onh.	Total
	% Total	% Total	% Total	% Total	% Total	% Total	% Total	% Total
Até 10	26%	19%	35%	44%	49%	38%	52%	34%
[11 a 20]	12%	10%	9%	12%	10%	17%	12%	13%
[21 a 25]	5%	14%	5%	2%	2%	7%	0%	5%
[26 a 30]	5%	0%	5%	0%	2%	4%	0%	4%
[31 a 35]	5%	5%	2%	4%	5%	7%	0%	5%
[61 a 75]	3%	0%	2%	4%	5%	4%	12%	4%
[36 a 40]	6%	5%	3%	4%	15%	6%	8%	6%
[41 a 50]	7%	10%	5%	2%	2%	5%	4%	5%
[51 a 60]	5%	5%	3%	0%	0%	2%	4%	3%
[61 a 70]	8%	0%	2%	4%	5%	2%	4%	5%
[71 a 100]	10%	10%	5%	3%	2%	2%	4%	6%
Mais de 100	6%	24%	25%	22%	2%	6%	0%	10%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Serviço Sub-Regional de Loures / Segurança Social

Ver anexo I, quadro 37

3.4. Caracterização final dos utilizadores da AS

Um primeiro objectivo deste estudo de caso era o de determinar as características dos utilizadores dos Serviços da Acção Social, do Serviço Sub-Regional de Loures do Centro Regional de Segurança Social de Lisboa e Vale do Tejo, no Concelho de Loures, quanto à atribuição de subsídios eventuais a famílias em situação de carência social. Um segundo objectivo centrava-se na avaliação da prevalência (ou não) dos utilizadores nos casos em que já existe uma ligação ao sistema de segurança social (pensionistas, utilizadores com baixa, desempregados). Num terceiro objectivo, verificamos qual o grau de dependência entre os utilizadores e os serviços, quer no que diz respeito ao número de vezes que recorreram quer no que respeita ao tempo que permanecem em ligação com os mesmos.

Seguidamente, e após a reflexão que incidiu sobre a caracterização da amostra e da situação económica e social dos Utilizadores que recorreram aos serviços da AS, procuraremos concluir sobre as características dos utilizadores dos serviços de acção social. Procuraremos também, ver em que medida elas se podem correlacionar com os factores que induzem as pessoas a procurar apoio social. Antes, porém, faremos uma breve digressão sobre as características dos mesmos de acordo com as análises precedentes e o quadro 39 e 40 do anexo I. Neste quadro sintetizaram-se algumas características dos utilizadores, segundo vários atributos.

Vários factores merecem destaque:

Características gerais

- Em primeiro lugar constata-se que são as mulheres (67% do total da amostra), com idades compreendidas entre os 26 e 65 anos (72%), de nacionalidade portuguesa, com a situação civil de não casadas (61%), que constituem o maior número de utilizadores dos serviços da AS. Caracterizam-se por possuírem fraco grau de instrução (38% são analfabetas e 41% possuem apenas o 1º ciclo). A sua categoria sócio-profissional é fraca, pois ocupam-se sobretudo em trabalhos indiferenciados, empregadas domésticas, por exemplo. A sua maioria não trabalha (53,7%), e destas são em grande percentagem pensionistas (30,4%).

- Relativamente aos homens (33% do total da amostra), também na sua maioria têm idades compreendidas entre 26 e 65 anos (72%), são maioritariamente de nacionalidade portuguesa, e 54,3% são casados. Quanto às habilitações académicas, 32% são analfabetos e 47% apenas detém o 1º ciclo de escolaridade. No que diz respeito à situação sócio-profissional, trabalham sobretudo em sectores da construção civil ou em sectores sem profissão específica. A sua maioria, tal como nas mulheres, não trabalha (63%), sendo uma grande parte destes pensionistas (55,1%).

- Em termo globais (homens e mulheres), concluiu-se que qualquer que seja a situação civil, é no escalão etário representativo de pessoas em idade activa (26 a 65 anos) que a maioria se encontra (71,9%). Cerca de 44% do total dos utilizadores estão na situação civil de casado. Os níveis de habilitações académicas preponderantes, como já vimos, são iguais ou inferiores ao ensino primário, tratando-se portanto duma população que apresenta um muito baixo nível de instrução, sendo os idosos que mais pesam no total de analfabetos (44%). A situação sócio-profissional dominante é de trabalhadores indiferenciados (47,5% do total dos que possuíam uma profissão) e sem profissão específica (57,5% do total da amostra).

Características segundo vários atributos

• Na situação dos utilizadores que possuem trabalho (395 = 374 empregados + 21 trabalhadores independentes) apenas 25% são homens. Na idade entre os 26 e 65 anos verificou-se uma grande concentração (90,8%). Quanto à dimensão do agregado familiar, 48,6% têm agregados até 3 pessoas, merecendo também destaque que 39,7% possuem agregados entre 4 a 5 pessoas. O nível de habilitações académicas deste grupo é maioritariamente o 1º ciclo (53,9%), sendo 25,4% os que detêm habilitações entre o 2º ciclo e secundário. No que concerne ao rendimento disponível, 25,3% situam-se no escalão inferior a 10 contos. Significativo é também os que se encontram com rendimentos até 50 contos (62,7%). O peso deste grupo no total da amostra representa cerca de 35,4%.

• Relativamente aos que declararam nada fazer (129), cerca de 25,6 são homens. A maioria detém idades compreendidas entre os 26 e 65 anos (83%). Quanto à dimensão do agregado familiar, cerca de 56,6% têm agregados até 3 elementos. Na sua maioria ou são analfabetos (40%) ou possuem apenas o 1º ciclo (35,4%). A nível do rendimento disponível 34,8% situam-se no escalão até 10 contos, sendo que a sua maioria (52,7%) ocupa os escalões até 30 contos. O seu peso no total da amostra representa cerca de 11,5%.

• Sendo um dos nossos objectivos avaliar a prevalência dos utilizadores da AS nos casos em que já existe uma ligação ao sistema de segurança social, podemos concluir que a posição dos pensionistas, desempregados e com baixa no total da amostra é a seguinte:

- Globalmente este grupo representa cerca de 44% do total da amostra, destes 21,3 são desempregados, 8,2 encontram-se na situação de baixa e 70,4% são pensionistas. Globalmente podemos inferir que este grupo, que se encontra ligado ao sistema de segurança social, constitui um peso muito significativo no conjunto dos utilizadores dos serviços e que têm um nível de rendimento disponível muito baixo, possuem fracas habilitações, sendo na sua maioria idosos e pensionistas.

Na situação de pensionista, a maioria é analfabeta (61,7%) ou possui no máximo o 1º ciclo (34%). Ao contrário dos outros grupos a idade acima dos 65 anos concentra o maior número (64%). É expressiva a percentagem dos que vivem sós (32,6%), seguidos

dos que vivem apenas com uma pessoa (38,2%). No que se refere ao rendimento disponível cerca de 38% têm um rendimento até aos 10 contos, possuindo 61,8% rendimento até 25 contos.

Na situação dos que se encontram com baixa, a maioria possuiu como habilitações o 1º ciclo (64,2%). É também na idade entre os 26 anos e 65 que se regista a maior frequência (92,8%). A sua posição quanto ao número de pessoas que constituem o agregado familiar, segue o padrão que temos vindo a observar, (54%) vivem em agregados até 3 pessoas. É também significativo o lugar que ocupam no escalão de rendimento, estando a sua maioria abaixo de 20 contos (57%), sendo que 83% destes pertencem ao escalão até 10 contos.

Relativamente aos que se encontram na situação de desemprego podemos concluir que os homens representam 51% e que, independentemente do sexo, as idades que apresentam maior frequência são também as que se situam entre os 26 e 65 anos. As suas habilitações distribuem-se entre analfabetos e ensino secundário, possuindo cerca de (48,5%) o 1º ciclo. O seu agregado familiar é na sua maioria composto por 3 elementos (61%). No escalões de rendimento disponível 44% encontram-se abaixo dos 10 contos.

- Globalmente, os utilizadores dos serviços encontram-se em maioria na situação de "não casados", salientando-se que a situação de casado (44%) constitui o maior grupo dentro do estado civil. Na situação de solteiro, são as idades compreendidas entre os 26 e 40 anos, que mais procuram os serviços. Na situação de casado são os utilizadores com mais de 71 anos que constituem o maior grupo, o mesmo se verificando com o grupo dos viúvos. No grupo dos divorciados verifica-se uma forte concentração de utilizadores com idades compreendidas entre os 31 e os 50 anos. Finalmente no grupo dos que vivem em companhia a idade de maior peso situa-se entre os 21 e os 40 anos.

- Duma maneira geral, são os agregados menos numerosos (até 3 pessoas) que recorrem mais aos serviços, e não os mais numerosos, ao contrário do que poderia supor-se. Dum modo geral a procura dos serviços é bivariada, i.e, qualquer que seja a situação profissional e o número de pessoas que constituem o agregado, a procura dos serviços é uma realidade.

- As habilitações académicas preponderantes são iguais ou inferiores ao ensino Primário, tratando-se portanto duma população que apresenta um muito baixo nível de instrução. No entanto, pelos perfis habilitação/idade verifica-se que são os mais idosos que mais pesam no total de analfabetos.

- Na situação profissional o predomínio centra-se nas classes dos empregados (33%) e dos pensionistas (32%). Os desempregados e os que não trabalham têm importância aproximada no universo dos utilizadores, 10% e 12% respectivamente. Agregadamente, os desempregados, os pensionistas e os com baixa representam 44% dos utilizadores, validando a hipótese de que um considerável número de pessoas ligadas ao sistema de segurança social recorre aos serviços de acção.

- Embora os processos analisados não permitissem apurar com profundidade as condições sociais em que viviam os Utilizadores, em termos de tipologia dos fogos, conforto, estado do fogo (antigo ou novo) e outras, numa maneira geral os utilizadores dos serviços vivem em apartamentos e em casas unifamiliares, arrendadas, não sendo de negligenciar os que vivem em condições mais desfavoráveis com agregados familiares numerosos.

- A maioria dos utilizadores que recorreram aos serviços da AS eram pessoas de fracos recursos económicos, quer em termos de rendimento total quer em termos de rendimento disponível, engrossando os escalões mais baixos de rendimento disponível por comparação com os correspondentes escalões de rendimento total. De salientar que os que se encontram nos escalões até 20 contos/mês a maioria são pensionistas.

Estamos cientes de que o presente estudo permite leituras multidireccionadas. Não deixa, no entanto, de se evidenciar que quando se compilam e relacionam estas distintas características, é possível identificar duas vertentes principais: as que se apoiam sobretudo nas características individuais, que explicam a necessidade de recorrer aos apoios pecuniários da AS, e as que se atribuem ao funcionamento das sociedades, que podem explicar os fracos salários, a falta de emprego, entre outros.

Neste percurso, pudemos seleccionar alguns indicadores que considerámos mais objectivos e que permitem determinar, com considerável aproximação à realidade, o perfil do utilizador dos serviços de acção social. Estamos conscientes que outras ligações poderiam ser estabelecidas, mas achámos mais preponderantes as relacionadas com os aspectos sociais, profissionais e rendimento, porque são as mais frequentemente abordadas na literatura especializada.

No nosso estudo algumas dificuldades se nos depararam nomeadamente por falta de informação sistematizada nesta área de intervenção. Por isso e porque o prazo que à partida nos foi estabelecido não permitia o alargamento do campo de investigação, ficarão para futuras investigações outras análises que permitam conhecer com maior profundidade esta matéria.

4. CONCLUSÃO GERAL

No primeiro capítulo fez-se o enquadramento histórico dos sistemas de protecção social, onde pretendemos demonstrar as várias etapas da sua evolução no sentido de justificarmos a necessidade da existência dos serviços públicos de protecção social no processo de luta contra a pobreza e marginalização, quer no que concerne à protecção ligada ao rendimento do trabalho, quer no que respeita à assistência aos mais carenciados.

Vimos que as preocupações com a evolução da economia, inspiradas em princípios dirigidos ao simples crescimento económico, mostraram-se ineficazes e indesejáveis. Isto porque, ao longo dos anos, a ideia de não intervenção do Estado, permitiu que o próprio sistema económico suportado na ideia de livre mercado gerasse desigualdades e criasse um "exército de pobres", obrigando os responsáveis pelas políticas económico-sociais a intervir em matéria de protecção social, surgindo assim, o Estado-Providência (Welfare State).

Referimos também que esse Estado-Providência perante a necessidade de criar receitas veio a tomar obrigatórias determinadas contribuições de carácter financeiro, hoje designadas contribuições para a segurança social. Essas contribuições geraram determinados direitos e o sistema foi-se alargando, passando a abranger a generalidade dos indivíduos e das famílias. Esta situação mudou completamente os hábitos de pensamento em matéria de protecção social e permitiu uma realidade que hoje ninguém põe em causa.

No segundo capítulo evidenciou-se o papel dos serviços de acção social no quadro da protecção pública em Portugal, com o objectivo de aumentar a sua visibilidade. Neste contexto, verificámos que estes serviços cumprem uma função supletiva ou compensadora do nível básico das prestações de segurança social e reagrupam um conjunto de serviços sociais que têm como objectivo não só complementar necessidades insuficientemente apoiadas pelas técnicas tradicionais de protecção, como desenvolver outras actividades orientadas para a criação de condições de vida, geradoras de iniciativas individuais e colectivas, que possam garantir a autonomia, a integração e o protagonismo social dos grupos mais desfavorecidos. Ficou, também, evidente que a acção social não se remete apenas ao papel imediatista, reparador e complementar dos regimes de segurança social.

No terceiro capítulo, percorreu-se um longo caminho ao encontro da realidade no sentido de caracterizar as populações residentes no Concelho de Loures, utilizadoras dos

serviços de acção social. Procurou-se tirar ilações sobre a eventual justificação de que o recurso aos serviços de acção social se deve à insuficiência dos meios proporcionados pelo sistema de protecção social no âmbito dos regimes de segurança social.

O estudo de caso analisado, revela-nos que apesar de todas as medidas, quer a nível nacional quer a nível europeu, e dos melhoramentos imprimidos pelas políticas, os sistemas tradicionais de protecção social continuam a não tratar verdadeiramente dos problemas económicos dos mais necessitados. Disso são exemplo os resultados obtidos naquele estudo, que nos confirmam a importância dos serviços públicos de acção social, conferida pela necessidade de recorrerem aos serviços não só aqueles que estão fora da protecção tradicional, mas também os que dela dependem.

Ressaltamos que um importante número de pessoas (1117) se encontravam em situação desfavorecida sob vários aspectos essenciais, entre outros: possuírem fracas habilitações académicas e profissionais; serem na sua maioria pessoas idosas; ausência de emprego; capacidades económicas muito limitadas.

Mas apurámos também que estas situações afectam igualmente, ou até mais, as pessoas activas, sobretudo com pessoas a cargo, que não conseguem obter rendimentos suficientes para a sobrevivência da família.

Se é certo que muitos dos que procuram os serviços de acção social são cidadãos na vida activa e com emprego, a verdade é que, se recorrem à acção social o fazem por manifesta insuficiência de rendimentos, como ficou demonstrado. Ora sendo o salário, a única fonte de rendimento para essas famílias, o mesmo é declarado insuficiente e a protecção social não permite colmatar as situações de rendimentos insuficientes pela atribuição de prestações familiares.

Mas se, como se constatou, os empregados (trabalhadores por conta de nutrem e independentes) recorrem ao apoio social, os cidadãos titulares de prestações dos regimes fazem-no, também, com elevada frequência. Assim, pudemos constatar que os desempregados, os pensionistas e os que se encontram em situação de baixa constituem uma elevada percentagem da nossa amostra. Ora, sendo titulares de prestações de regimes de segurança social (subsídio de desemprego, pensão ou subsídio de doença) o recurso à acção social explica-se pelos baixos níveis de rendimentos que o sistema lhes garante. Sendo, como vimos, também os utilizadores titulares de baixos níveis de qualificação académica e profissional, são também, quando empregados, titulares de baixos salários com os evidentes e inevitáveis reflexos nos montantes das prestações dos regimes a que têm direito.



Particularmente, no que se refere aos pensionistas, constatamos que na sua maioria são cidadãos de idade avançada, beneficiários de pensões mínimas (pensão social ou mínima do regime geral) que pelos seus montantes os colocam em situação de carência até porque são elevados os gastos com a saúde a que têm que fazer face.

Em nossa opinião, a avaliação num estado de carência não pode nem deve medir-se apenas pelo rendimento total, mas sim em termos de rendimento disponível. Como podemos verificar no quadro nº 3.11, quando passamos do rendimento total para o rendimento disponível, aumentam o número de casos nos escalões de baixos rendimentos em razão das despesas essenciais e inadiáveis como sejam a saúde e a habitação.

Do acima referido, não surpreende que Portugal, à semelhança de muitos outros países europeus, tenha adoptado uma prestação no âmbito dos regimes de segurança social - Rendimento Mínimo Garantido - que assume como primordial o combate à pobreza e exclusão social.

A sua adopção recente não teve qualquer relação com o nosso estudo de caso, não sendo, no entanto, de rejeitar a hipótese de que, no futuro se venham a verificar consequências positivas para os cidadãos a quem se dirige e que, na ausência daquele, não deixariam de crescer ao número dos utilizadores da acção social. E será tanto mais assim, quanto é certo que o leque dos seus potenciais beneficiários foi alargado por forma a abranger titulares de pensão de reforma.

Cientes da pertinência em efectuar uma análise muito mais abrangente, talvez em termos regionais (NUS II. segundo Instituto Nacional de Estatística) e porque não nacionais, salientamos contudo a falta de recursos (materiais, físicos, logísticos e temporais) que a mesma exigiria. Contudo pensamos que o estudo de caso que fizemos se revela de alguma forma pioneiro e pertinente no sentido de se ter em consideração análises posteriores, por ventura mais profundas e mais alargadas. Julgamos ter contribuído para o conhecimento *de facto* das características de uma população importante do Concelho de Loures e que poderá no futuro constituir momentos de reflexão importantes para o desenvolvimento dos Serviços de Acção Social do Serviço Sub-Regional de Loures. Ao longo deste estudo nunca foi referida qualquer característica dos serviços em termos específicos da sua actuação por considerarmos não ser o nosso objecto de estudo. No entanto, foram apuradas características dos utilizadores dos Serviços de Acção Social daquele Serviço que poderão ser a confirmação que é necessário que os serviços saibam dar resposta às situações de pobreza e exclusão social, acarinhando esta vertente da acção social como uma parte importante do seu

funcionamento e que o poder político acompanhe esta ideia dispensando maiores orçamentos aos serviços de acção social para que a maioria das pessoas que se lá dirigem possam ser ajudadas economicamente e socialmente, a superar uma situação de crescimento de despesas ou de insuficiência de recursos.

BIBLIOGRAFIA

ARCANJO, M.M. (1991), *Análise e Avaliação dos sistemas de Segurança Social -um Modelo Aplicado a Portugal*, Tese de Doutoramento apresentada ao Instituto Superior de Economia e Gestão, Universidade Técnica de Lisboa.

BRIGGS, A. (1961), "The Welfare State in historical perspective", in *Archives Européennes de Sociologie*, pp. 59-221.

BRUNHOFF, Suzanne de (1987), *A Hora do Mercado - Crítica do Liberalismo*, ed. Livros do Brasil, Lisboa.

CARREIRA, H. Medina (1996), "As Políticas Sociais em Portugal" in António Barreto, *A Situação Social em Portugal, 1960-1995*, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.

CARREIRA, H. Medina (1996), *As Políticas Sociais em Portugal*, Publicações Cradiva, Lisboa.

CASTRO, I. (1996), *O Trabalho Oculto no Sector da Construção Civil: Ensaio de Quantificação e de Caracterização Social na Década 80, Análise e Avaliação dos sistemas de Segurança Social -um Modelo Aplicado a Portugal*, Tese de Mestrado apresentada ao Instituto Superior de Economia e Gestão, Universidade Técnica de Lisboa.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS (1994), *Livro Verde: Política social Europeia - Opções para a União*, ED. Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, Luxemburgo.

COMISSÃO DO LIVRO BRANCO DA SEGURANÇA SOCIAL (1998), *Livro Branco da Segurança Social*, (S. I.), Ed. Do A.,

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNE (1994), *La Protection Sociale en Europe*, Office des publications officielles des Communautés Européennes, Luxemburgo.

CONCEIÇÃO, A. J. B. (1995) *Pensões de Invalidez e Velhice da Segurança Social*, Rei dos Livros, Lisboa,

COSTA, A. B. (1996), "TEMOS DOIS MILHÕES DE POBRES", em declaração ao Jornal -Tal & e Qual - do dia 6 de Setembro, pp 8-9.

COSTA, A. B. E OUTROS (1985), *A Pobreza em Portugal*, (S. I.), Colecção Cáritas nº6.

COSTA, A. B. et al, (1991) *Minorias Étnicas Pobres em Lisboa*, Lisboa, Centro de Reflexão Cristã. Departamento de Pesquisa Social, Câmara Municipal de Lisboa, Departamento de Acção Social.

DELEECK, H. et CANTILLON, B. (1986), "Le minimum Garanti", *Centre de Politique Social de L'université d'Anvers*, Droit Social, Nº 6, Juin, pp. 399-486.

DOUBLET, J. (1972), *Sécurité Sociale* , Presses Universitaires de France, Paris, 5ª Edição.

DUMONT, J. P. (1987), *Les Systèmes Etrangers de Secrité*, Economica, Paris.

DUMONT, J. P. (1989), "Comparaison des systèmes de protection sociale en Europe", in *Problèmes économique*, Nº 2151, pp. 12-26.

DUNDERSTADT, Michael (1990), " Concorrência Internacional e "Welfare State", O Caso de Portugal", *Desenvolvimento*, nº 5-6, pp 277-313, Instituto de Estudos para o Desenvolvimento.

- ESPING-ANDERSEN, G.(1993)**, "Orçamentos e democracia: o Estado_Providência em Espanha e Portugal, 1960-1986", in *Análise Social* vol. XXVIII,1993-3º, 586-606.
- EUZEBY, C. (1988)**, "Le revenu minimum garanti: une formule en gestation", in *Droit Social*, N°3, Mars, pp.262-271.
- FRANÇOIS-XAVIER, M (1990)**, "État et politiques sociales:contribution à une théorie «neo-institutionnaliste»", in *Sociologie Du travail* N° 3, pp. 267 e 294.
- GUIBENTIF, P. e BOUGET, D, (1997)**, *As Políticas do Rendimento Mínimo Na União Europeia*, União das Mutualidades Portuguesas, Lisboa.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA (1993)**, *Censos 91, Lisboa e Vale do Tejo, Resultados Definitivos*, INE.
- INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS E POLÍTICAS, (1996)**, *Exclusão Social: Rotas de Intervenção*, ISCSP, Lisboa.
- JACQUES, DELORS (1993)**, "GIVING A NEW DIMENSION TO THE FIGHT AGAINST EXCLUSION", *Published by E.E.I.G. "A and R", F-59042 Lille Cedex.*
- KESSLER, D. (1986)**, "Les fondements économiques de la sécurité sociale", in *Revue Française des Affaires Sociales*, nº1, pp. 97-114.
- LINDBECK, A. (1985)**, "Redistribution Policy and the Expansion of the Public Sector", in *Journal of Public Economics*, vol. 28, N°3, pp. 309-328.
- MAIA, F. (1985)**, *Segurança Social Em Portugal Evolução e Tendências*, Instituto de Estudos, para o Desenvolvimento, Caderno 11, Lisboa.
- MAIA, F. (1989)**, "Financiamento da Segurança Social", Comunicação apresentada no Seminário "Segurança Social - Anos 90. Que perspectivas ?" Organizado pela Direcção Regional da Segurança Social (Açores), Horta.

MARQUES, Oliveira A. H. (1995), *Breve História de Portugal*, Editorial Presença, Lisboa.

MINISTÉRIO DA SOLIDARIEDADE E SEGURANÇA SOCIAL, (1996), *Segurança Social: Evolução Recente 1992 - 1995*, MSSSS, Lisboa.

MINISTÉRIO DA SOLIDARIEDADE E SEGURANÇA SOCIAL, (1996), *Pobreza Não-Eradicação da Pobreza 1997 - 2006*, MSSS, Lisboa.

MISHRA, Ramesh (1995), *O Estado Providência na Sociedade Capitalista: Estudo Comparativo das Políticas Públicas na Europa, América do Norte e Austrália*, Celta Oeiras.

MOZZICAFREDDO, Juan (1997), *O Estado Providência e Cidadania em Portugal*, Celta Oeiras.

NEVES, Ilídio. (1993), *A Segurança social Portuguesa -Problemas e Perspectivas*, Colecção Estudos da Segurança Social da Universidade Internacional, Lisboa.

NEVES, Ilídio. (1998), *Crise e Reforma da Segurança Social: Equívocos e Realidades*, Edições Chambel, Lisboa.

PAULA, Castro, e FREITAS, M. J. (1992), "Contributos para o estudo de grupos étnicos residentes na Cidade de Lisboa", in *Informação Técnica Ecologia Social*, Laboratório Nacional de Engenharia Civil, Lisboa.

RAY, J. C. et al, (1988), "Les politiques sociales: fondements, institutions et dépenses", in *Analise économique des politiques sociales*, Puf, 17-31.

RODRIGUES, A. Simões e Outros (1996), *História de Portugal em Datas*, Círculo de Leitores, Lisboa.

ROSANVALLON, Pierre. (1984), *A Crise do Estado Previdência*, 2ª ed. Editorial Inquérito, Lisboa.

SERRÃO, J. Veríssimo (1998), "Nos 5 Séculos da Misericórdia de Lisboa: um percurso na História", in *Oceanos* Julho/Setembro, pp 10-15.

SERRÃO, JOEL. e MARQUES, OLIVEIRA. A. H. (1992), *Nova História de Portugal: Portugal e o Estado Novo (1930 - 1960)*, Editorial Presença, Vol. XII, Lisboa.

SILVA, a. leal. (1966-1967), "Organização da Previdência", *Instituto de Estudos Sociais*, Lisboa, pp. 7-73.

Índice dos Quadros e Gráficos

- Quadro 1.1 Despesas correntes de protecção social em % do PIB de 1970 a 1991
- Quadro 2.1 Evolução das Despesas e Receitas (1995-1998)
- Quadro 3.1 Despesas Sociais em % do PIB
- Quadro 1.2 Despesas em prestações sociais
- Quadro 2.2 Análise comparada das Legislações Nacionais
- Quadro 3.1 Utilizadores da AS por escalões etários e sexo
- Quadro 3.2 Utilizadores da AS por nacionalidade
- Quadro 3.3 Utilizadores da AS segundo o estado civil e sexo
- Quadro 3.4 Utilizadores da AS por escalões etários e segundo o estado civil
- Quadro 3.5 Distribuição da população segundo o estado civil (Residente e Amostra)
- Quadro 3.6 Distribuição dos Utilizadores da AS segundo a dimensão da família
- Quadro 3.7 Utilizadores da AS segundo as habilitações académicas e sexo
- Quadro 3.8 Utilizadores da AS segundo as categorias socio-profissionais
- Quadro 3.9 Utilizadores da AS segundo a situação profissional
- Quadro 3.10 Utilizadores da AS segundo a situação habitacional e sexo
- Quadro 3.11 Utilizadores da AS por escalões de rendimento total e disponível
- Quadro 3.12 Utilizadores da AS por escalões etários e segundo habilitações académicas
- Quadro 3.13 Utilizadores da AS por habilitações académicas e situação profissional
- Quadro 3.14 Utilizadores da AS por escalões etários e dimensão do agregado familiar
- Quadro 3.15 Utilizadores da AS segundo dimensão do agregado familiar e estado civil
- Quadro 3.16 Utilizadores da AS segundo a dimensão do agregado familiar e sit.profissional

- Quadro 3.17 Utilizadores da AS segundo a dimensão do agreg.familiar e situação habitacional
- Quadro 3.18 Utilizadores da AS por escalões de rendimento e dimensão do agregado familiar
- Quadro 3.19 Utilizadores da AS por escalões de rendimento e segundo habilit. académicas
- Quadro 3.20 Utilizadores da AS por escalões de rendimento e segundo habitação
- Quadro 3.21 Utilizadores da AS por escalões de rendimento e situação profissional
- Gráfico 1 Escalões etários segundo o sexo
- Gráfico 2 Evolução do processo

ANEXO I

ELEMENTOS ESTADÍSTICOS

QUADRO 1 Comparação entre Pop. Residente com 12 ou mais anos segundo o principal meio de vida, do Censos 91 e a População do Estudo de Caso

	População Residente, com 12 ou mais anos, segundo o principal meio de vida																			
	Total	%	Trabalho	% Total linha	Subsidio Desemp.	% Total linha	Sub.Temp. Acid.Trab.	% Total linha	Out.Sub. Tempor.	% Total linha	A cargo família	% Total linha	Pensão Q.Matur.	% Total linha	Apelo Social	% Total linha	Rendim. Proprie.	% Total linha	Outras Sit.	% Total linha
LVT	2850437	100%	1429175	50,1%	35418	1,2%	12701	0,4%	6628	0,2%	668784	23,5%	573285	20,1%	15359	0,5%	15093	0,5%	93994	3,3%
GRANDE LISBOA	1593911	100%	830435	52,1%	19463	1,2%	6301	0,4%	3974	0,2%	358280	22,5%	302198	19,0%	8281	0,5%	9808	0,6%	55171	3,5%
% LVT																				
Amadora	151309	100%	84323	55,7%	2048	1,4%	710	0,5%	399	0,3%	33758	22,3%	24131	15,9%	701	0,5%	373	0,2%	4866	3,2%
Cascais	132823	100%	70068	52,8%	1459	1,1%	472	0,4%	334	0,3%	31896	24,1%	21404	16,1%	648	0,5%	1346	1,0%	4996	3,8%
Lisboa	594546	100%	281817	47,4%	6415	1,1%	2196	0,4%	1641	0,3%	122146	20,5%	149152	25,1%	3918	0,7%	5457	0,9%	21804	3,7%
Oeiras	131404	100%	69903	53,2%	1350	1,0%	431	0,3%	295	0,2%	33125	25,2%	20364	15,5%	518	0,4%	721	0,5%	4697	3,6%
Sintra	222737	100%	124774	56,0%	2867	1,3%	963	0,4%	491	0,2%	51168	23,0%	32798	14,7%	905	0,4%	802	0,4%	7969	3,6%
V. F. Xira	87258	100%	46335	53,1%	1642	1,9%	310	0,4%	203	0,2%	22064	25,3%	13480	15,4%	365	0,4%	233	0,3%	2626	3,0%
Loures	274014	100%	153195	55,9%	3682	1,3%	1219	0,4%	611	0,2%	64123	23,4%	40869	14,9%	1226	0,4%	876	0,3%	8213	3,0%

Fonte: CENSOS 1991, INE, Dados Definitivos, Serviço Sub-Regional de Loures de SS.

QUADRO 2. Peso da Pop. Residente por Freguesias da Grande Lisboa, segundo o Censos de 1991 e Estudo de Caso

	População Residente			Estrutura			Fam. Clássicas Residentes		ESTUDO DE CASO		
	HM	H	M	HM	H	M	Nº	% Total	HM	% Censos 91	% Total
LVT	3292108	1581873	1710235				1125231				
GRANDE LISBOA	1831877	869604	962273	100%	100%	100%	632511	100%			
% LVT	56%	55%	56%				56%				
Amadora	177167	85694	91473	10%	10%	10%	60369	10%			
Cascais	153294	73461	79833	8%	8%	8%	51160	8%			
Lisboa	663394	302849	360545	36%	35%	37%	245070	39%			
Oeiras	151342	72251	79091	8%	8%	8%	51245	8%			
Sintra	260951	127034	133917	14%	15%	14%	86456	14%			
V. F. Xira	103571	50927	52644	6%	6%	5%	33912	5%			
Loures	322158	157388	164770	18%	18%	17%	104299	16%			
% LOURES em LVT	10%	10%	10%				9%				
Freguesias Loures	322158	157388	164770	100%	100%	100%	104299	100%	1117	2%	100%
Freg. do Estudo Caso	221644	108316	113328				71769				
Apelação	3419	1667	1752	1%	1%	1%	1047	1%	2	0%	0%
Bobadela	9041	4473	4568	3%	3%	3%	2904	3%	0	0%	0%
Bucelas	4932	2423	2509	2%	2%	2%	1674	2%	31	2%	3%
Camarate	20800	10301	10499	6%	7%	6%	6392	6%	7	0%	1%
Caneças	9664	4725	4939	3%	3%	3%	3004	3%	38	1%	3%
Famões	7092	3551	3541	2%	2%	2%	2102	2%	33	2%	3%
Fanhões	2690	1302	1388	1%	1%	1%	937	1%	25	3%	2%
Frielas	1596	792	804	0%	1%	0%	474	0%	15	3%	1%
Loures	19636	9536	10100	6%	6%	6%	6640	6%	230	3%	21%
Lousa	3164	1492	1672	1%	1%	1%	1080	1%	31	3%	3%
Moscavide	14497	6732	7765	4%	4%	5%	5496	5%	0	0%	0%
Odivelas	53531	25895	27636	17%	16%	17%	17870	17%	224	1%	20%
Olival de Basto	7346	3524	3822	2%	2%	2%	2471	2%	61	2%	5%
Pontinha	26252	12723	13529	8%	8%	8%	8725	8%	75	1%	7%
Portela	16879	8359	8520	5%	5%	5%	4821	5%	0	0%	0%
Póvoa de S. Adrião	14463	6989	7474	4%	4%	5%	4549	4%	94	2%	8%
Prior Velho	4378	2156	2222	1%	1%	1%	1510	1%	0	0%	0%
Ramada	11667	5729	5938	4%	4%	4%	3622	3%	40	1%	4%
Sacavém	16231	7994	8237	5%	5%	5%	5394	5%	0	0%	0%
Santa Iria Azóia	15645	7846	7799	5%	5%	5%	5009	5%	21	0%	2%
S. Antão do Tojal	4236	2124	2112	1%	1%	1%	1365	1%	147	11%	13%
S. João da Talha	15511	7697	7814	5%	5%	5%	4808	5%	43	1%	4%
S. Julião do Tojal	3403	1706	1697	1%	1%	1%	1058	1%	0	0%	0%
S. A. Cavaleiros	26267	12741	13526	8%	8%	8%	8286	8%	0	0%	0%
Unhos	9818	4911	4907	3%	3%	3%	3061	3%	0	0%	0%

Fonte: CENSOS 1991, INE, Dados Definitivos, Serviço Sub-Regional de Loures de SS.

Quadro 3 Utentes da AS segundo o sexo

Freguesias de Loures	Homens		Mulheres		Total	
	Nº	% Total	Nº	% Total	Nº	% Total
Apelação	0	0,0%	1	0,1%	1	0,1%
Bobadela	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Bucelas	11	3,0%	20	2,7%	31	2,8%
Camarate	1	0,3%	6	0,8%	7	0,6%
Caneças	9	2,5%	29	3,9%	38	3,4%
Famões	10	2,7%	23	3,1%	33	3,0%
Fanhões	16	4,4%	9	1,2%	25	2,2%
Frielas	7	1,9%	8	1,1%	15	1,3%
Loures	70	19,1%	160	21,4%	230	20,6%
Lousa	6	1,6%	25	3,3%	31	2,8%
Moscavide	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Odivelas	82	22,3%	142	19,0%	224	20,1%
Olival de Basto	18	4,9%	43	5,7%	61	5,5%
Pontinha	32	8,7%	43	5,7%	75	6,7%
Portela de Sacavem	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Póvoa S.Adrião	29	7,9%	65	8,7%	94	8,4%
Prior Velho	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Ramada	10	2,7%	30	4,0%	40	3,6%
S.João da Talha	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
S.Antão do Tojal	5	1,4%	16	2,1%	21	1,9%
S.A.Cavaleiros	45	12,3%	102	13,6%	147	13,2%
S.Julião do Tojal	16	4,4%	27	3,6%	43	3,9%
S.Iria Azóia	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Sacavém	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Unhos	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Total	367	100%	749	100%	1116	100%

Fonte: Serviços Regionais de Segurança Social

Quadro, 4 Utentes da AS por escalões etários e segundo o sexo

Escalões Etários	Homens		Mulheres		Total	
	Nº	% Total	Nº	% Total	Nº	% Total
< 15 anos	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
16 a 20 anos	1	0,3%	9	1,2%	10	0,9%
21 a 25 anos	9	2,4%	33	4,4%	42	3,8%
26 a 30 anos	33	9,0%	73	9,7%	106	9,5%
31 a 35 anos	33	9,0%	91	12,1%	124	11,1%
36 a 40 anos	34	9,2%	81	10,8%	115	10,3%
41 a 45 anos	37	10,1%	65	8,7%	102	9,1%
46 a 50 anos	27	7,3%	64	8,5%	91	8,1%
51 a 55 anos	33	9,0%	56	7,5%	89	8,0%
56 a 60 anos	33	9,0%	54	7,2%	87	7,8%
61 a 65 anos	35	9,5%	56	7,5%	91	8,1%
66 a 70 anos	33	9,0%	44	5,9%	77	6,9%
> 71 anos	60	16,3%	123	16,4%	183	16,4%
Total	368	100%	749	100%	1117	100%

Fonte: Serviços Regionais de Segurança Social

QUADRO 5 Comparação entre Pop. Residente em LVT, por Níveis Etários, do Censos 91 e a População do Estudo de Caso

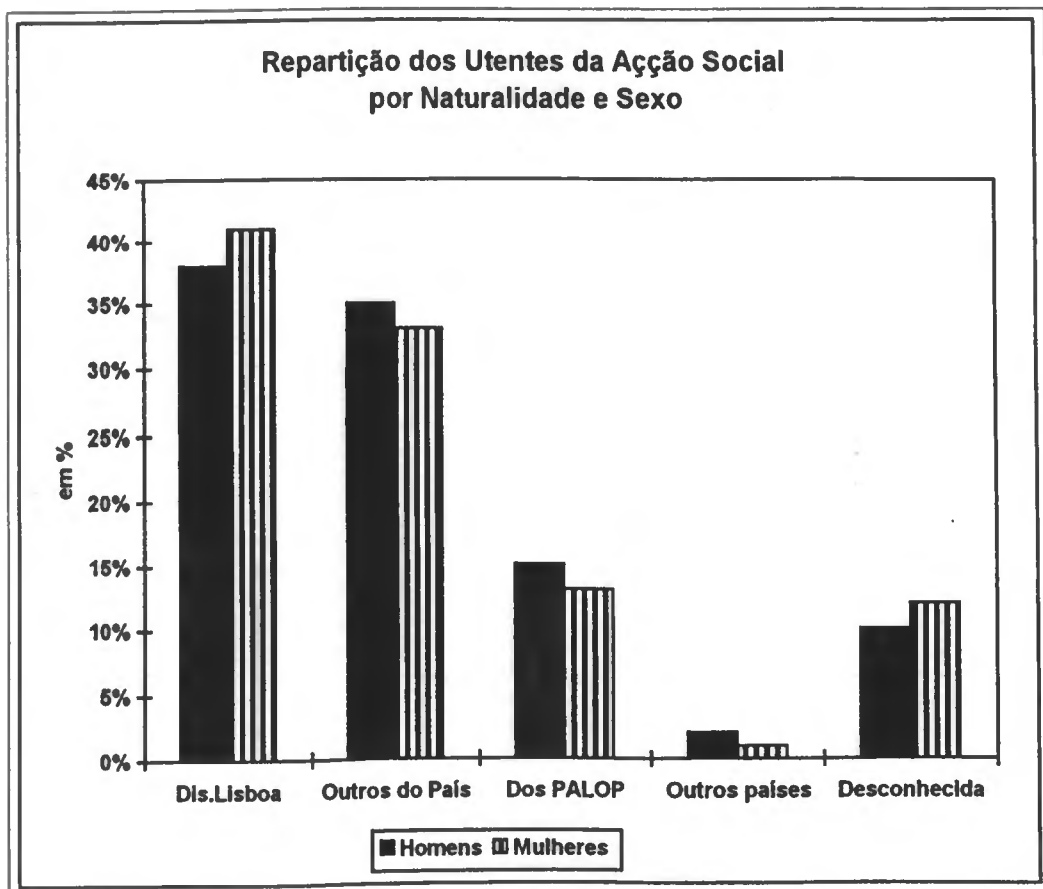
População Residente		População Residente por Grupos Etários					Total
1981	1991	t.m.c.a.	0-14 anos	15-24 anos	25-64 anos	65 ou mais	% Total linha
			% Total linha	% Total linha	% Total linha	% Total linha	
LVT	3261578	3292108	0,1%	594977	1749700	435592	100%
GRANDE LISBOA	1853729	1831877	-0,1%	321965	987579	233056	100%
% LVT	57%	56%					
Amadora	163878	177167	0,7%	34274	98946	15318	100%
Cascais	141498	153294	0,7%	28106	82993	17717	100%
Lisboa	807937	663394	-1,8%	94306	345407	124565	100%
Oeiras	149328	151342	0,1%	27728	82855	15827	100%
Sintra	226428	260951	1,3%	42500	143510	24038	100%
V. F. Xira	88193	103571	1,5%	21896	56402	9265	100%
Loures	276467	322158	1,4%	64752	177466	26326	100%
Estudo de Caso			0	52	805	260	100%
				4,7%	72,1%	23,3%	

Fonte: CENSOS 1991, INE, Dados Definitivos, Serviço Sub-Regional de Loures de SS.

Quadro 6 Utentes da AS por naturalidade e segundo o sexo

Naturalidade	Homens		Mulheres		Total	
	Nº	% Total	Nº	% Total	Nº	% Total
Distrito de Lisboa	139	38%	308	41%	447	40%
Outros Distritos do País	128	35%	244	33%	372	33%
Dos PALOP	57	15%	99	13%	156	14%
De outros Países	7	2%	8	1%	15	1%
Nat. Desconhecida	37	10%	91	12%	128	11%
Total	368	100%	750	100%	1118	100%

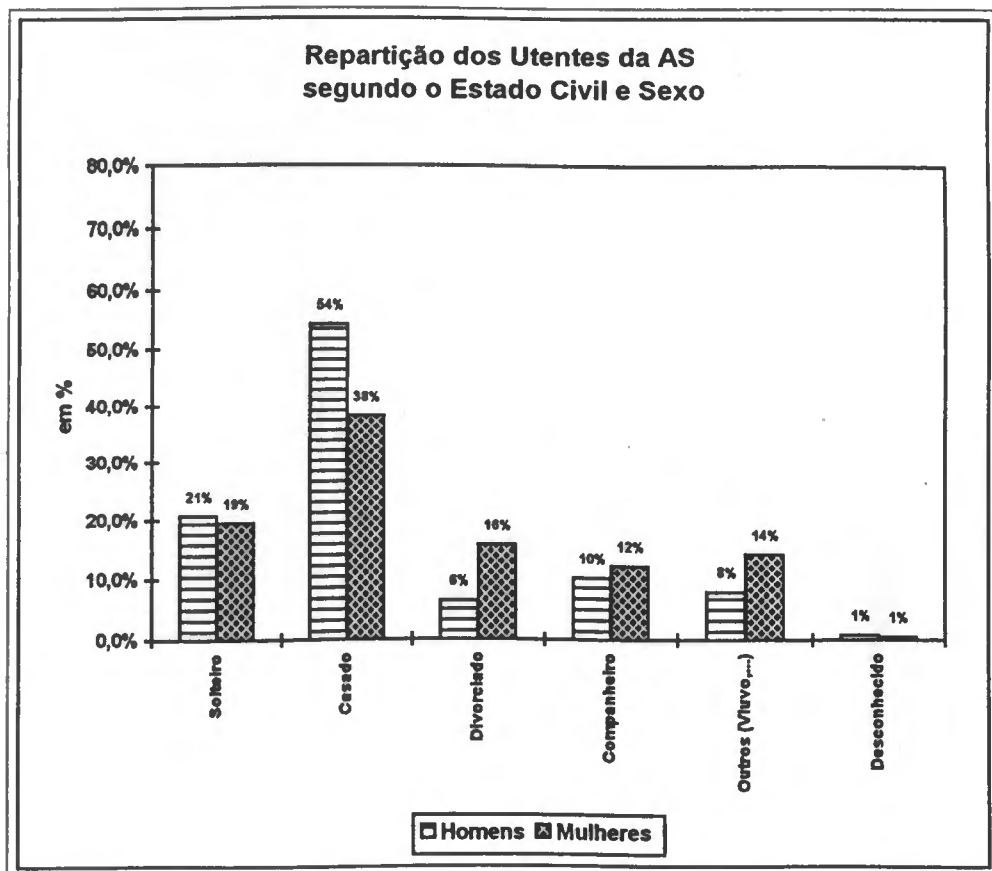
Fonte: Serviços Regionais de Segurança Social



Quadro 7 Utentes da AS segundo o estado civil e sexo

Estado Civil	Homens		Mulheres		Total	
	Nº	% Total	Nº	% Total	Nº	% Total
Solteiro	76	20,7%	145	19,4%	221	19,8%
Casado	200	54,3%	286	38,2%	486	43,5%
Divorciado	23	6,3%	117	15,6%	140	12,5%
Companheiro	37	10,1%	91	12,1%	128	11,5%
Outros (Viuvo,...)	29	7,9%	106	14,2%	135	12,1%
Desconhecido	3	0,8%	4	0,5%	7	0,6%
Total	368	100%	749	100%	1117	100%

Fonte: Serviços Regionais de Segurança Social



QUADRO 8 Comparação entre Pop. Residente com Actividade Económica segundo o Estado Civil, do Censos 1991 e do Estudo de Caso

Pop. Residente c/ Activ. Econ. segundo o Estado Civil														
	TOTAL		SOLTEIRO		CASADO		VIÚVO		SEPARADO		DIVORCIADO			
	Nº	% Total	Nº	% Total	Nº	% Total	Nº	% Total	Nº	% Total	Nº	% Total		
			linha		linha	LEGALMENTE	"DE FACTO"	linha		linha		linha		
LVT	1538764	100,0%	350225	22,8%	1013740	65,9%	75039	4,9%	28471	1,9%	33136	2,2%	38153	2,5%
GRANDE LISBOA	891059	100,0%	205610	23,1%	571861	64,2%	46664	5,2%	17184	1,9%	22245	2,5%	27495	3,1%
% LVT														
Amadora	90264	100,0%	20140	22,3%	58982	65,3%	5035	5,6%	1473	1,6%	2161	2,4%	2473	2,7%
Cascais	75056	100,0%	16543	22,0%	48129	64,1%	4443	5,9%	1405	1,9%	1989	2,7%	2547	3,4%
Lisboa	303170	100,0%	84159	27,8%	174248	57,5%	15175	5,0%	7833	2,6%	9650	3,2%	12105	4,0%
Oeiras	75039	100,0%	15448	20,6%	49239	65,6%	4408	5,9%	1327	1,8%	1868	2,5%	2749	3,7%
Sintra	133445	100,0%	26473	19,8%	92454	69,3%	6976	5,2%	1988	1,5%	2360	1,8%	3194	2,4%
V. F. Xira	50624	100,0%	9224	18,2%	36712	72,5%	2291	4,5%	684	1,4%	853	1,7%	860	1,7%
Loures	163461	100,0%	33623	20,6%	112097	68,6%	8336	5,1%	2474	1,5%	3364	2,1%	3567	2,2%
Estudo de Caso	1110	100,0%	221	19,9%	486	43,8%	128	11,5%	135	12,2%	140	12,6%	140	12,6%

Fonte: CENSOS 1991, INE, Dados Definitivos, Serviço Sub-Regional de Loures de SS.

Quadro 9 Utentes da AS por Escalões Etários e segundo o Estado Civil

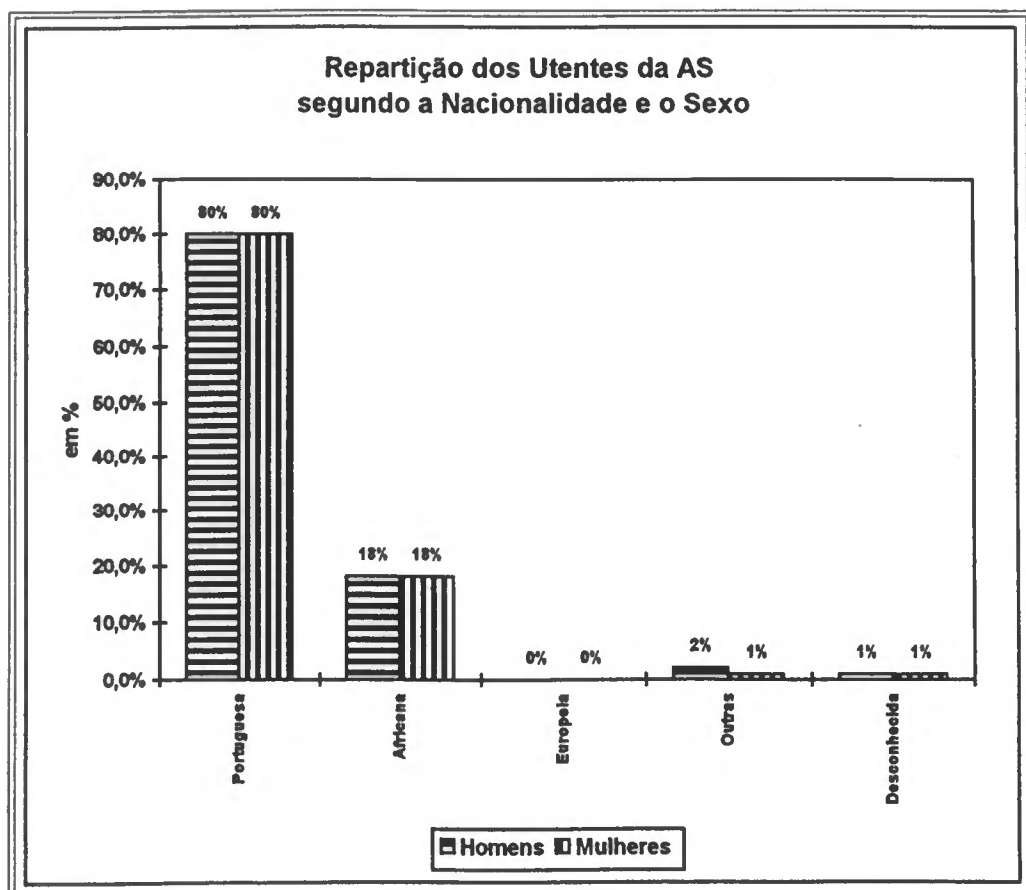
Escalões Etários	Estado Civil									
	Solteiro		Casado		Divorciado		Companh.		Outros	
	N°	% Total	N°	% Total	N°	% Total	N°	% Total	N°	% Total
Até 15 anos	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
15 a 20 anos	7	3%	0	0%	0	0%	3	2%	0	0%
20 a 25 anos	12	5%	12	2%	3	2%	14	11%	1	1%
25 a 30 anos	42	19%	27	6%	9	6%	26	20%	2	1%
30 a 35 anos	41	19%	45	9%	14	10%	23	18%	1	1%
35 a 40 anos	25	11%	49	10%	21	15%	16	13%	4	3%
40 a 45 anos	16	7%	49	10%	21	15%	10	8%	6	4%
45 a 50 anos	11	5%	45	9%	23	16%	6	5%	6	4%
50 a 55 anos	7	3%	55	11%	11	8%	7	5%	9	6%
55 a 60 anos	6	3%	46	9%	16	11%	6	5%	12	8%
60 a 65 anos	12	5%	48	10%	8	6%	5	4%	18	13%
65 a 70 anos	14	6%	38	8%	4	3%	4	3%	17	12%
70 a 75 anos	27	12%	72	15%	10	7%	8	6%	66	46%
Total	220	100%	486	100%	140	100%	128	100%	142	100%

Fonte: Serviços Regionais de Segurança Social

Quadro 10 Utentes da AS segundo a Nacionalidade e sexo

Nacionalidade	Homens		Mulheres		Total	
	N°	% Total	N°	% Total	N°	% Total
Portuguesa	292	80%	604	80%	896	80%
Africana	66	18%	132	18%	198	18%
Europeia	0	0%	1	0%	1	0%
Outras	6	2%	8	1%	14	1%
Desconhecida	3	1%	6	1%	9	1%
Total	367	100%	751	100%	1118	100%

Fonte: Serviços Regionais de Segurança Social



QUADRO 11 Comparação entre Famílias por Nacionalidade do Censos 1991 e do Estudo de Caso

Famílias Clássicas segundo a Nacionalidade do Representante												
	PORTUGAL		EUROPA		ÁFRICA		OUTROS PAÍSES		Total			
	Nº	% Total linha	Nº	% Total linha	Nº	% Total linha	Nº	% Total linha	Nº	% Total		
LVT	1107711	98,4%	4438	0,4%	8782	0,8%	470	0,0%	3830	0,3%	1125231	100%
GRANDE LISBOA	618977	97,9%	3664	0,6%	6709	1,1%	349	0,1%	2812	0,4%	632511	100%
% LVT	56%		83%		76%		74%		73%		56%	
Amadora	58564	97,0%	123	0,2%	1465	2,4%	34	0,1%	183	0,3%	60369	100%
Cascais	48818	95,4%	1031	2,0%	683	1,3%	44	0,1%	584	1,1%	51160	100%
Lisboa	240711	98,2%	1748	0,7%	1490	0,6%	69	0,0%	1052	0,4%	245070	100%
Oeiras	49503	96,6%	349	0,7%	1067	2,1%	31	0,1%	295	0,6%	51245	100%
Sintra	85329	98,7%	245	0,3%	581	0,7%	35	0,0%	266	0,3%	86456	100%
V. F. Xira	33459	98,7%	32	0,1%	292	0,9%	59	0,2%	70	0,2%	33912	100%
Loures	102593	98,4%	136	0,1%	1131	1,1%	77	0,1%	362	0,3%	104299	100%
Estudo de Caso em % de Loures	896	80,8%	1	0,1%	198 (*)	17,9%			14	1,3%	1109	100%
	0,9%		0,7%		17,5%				3,9%		1,1%	

Fonte: CENSOS 1991, INE, Dados Definitivos, Serviço Sub-Regional de Loures de SS.

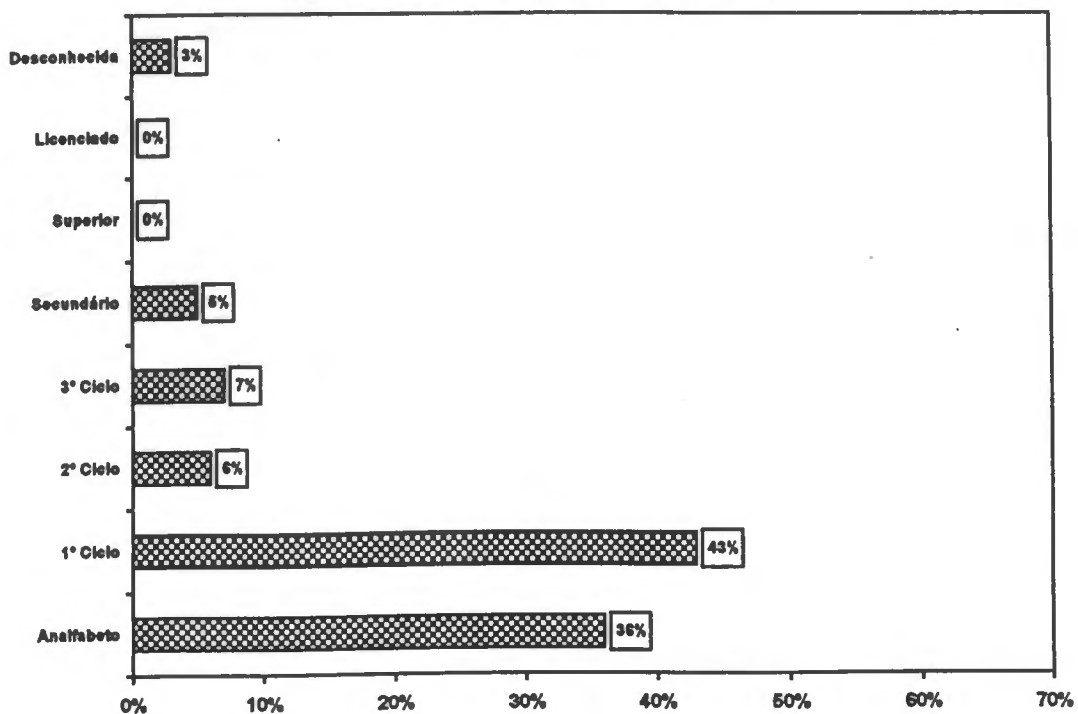
(*) Inclui PALOP e Outros Países Africanos

Quadro 12 Utentes da AS segundo as Habilitações Académicas e por Sexo

Habilitações Académicas	Homens		Mulheres		Total	
	Nº	% Total	Nº	% Total	Nº	% Total
Analfabeto	117	32%	284	38%	401	36%
1º Ciclo	171	47%	305	41%	476	43%
2º Ciclo	21	6%	48	6%	69	6%
3º Ciclo	21	6%	59	8%	80	7%
Secundário	22	6%	32	4%	54	5%
Superior	1	0%	1	0%	2	0%
Licenciado	0	0%	0	0%	0	0%
Desconhecida	14	4%	14	2%	28	3%
Total	367	100%	743	100%	1110	100%

Fonte: Serviços Regionais de Segurança Social

Repartição dos Utentes da AS segundo as Habilitações Académicas



QUADRO 43 Comparação entre Pop. Residente em LVT, por Níveis de Instrução, do Censos 91 e a População do Estudo de Caso

População Residente segundo Nível de Instrução												
	Analfabetos com 10 ou + anos		Ensino Primário		Ensino Preparatório		Ensino Secundário		Outro Ensino		Total	
	Nº	% Total linha	Nº	% Total linha	Nº	% Total linha	Nº	% Total linha	Nº	% Total linha	Nº	% Total
LVT	241337	7,9%	1300066	42,5%	359172	11,7%	851330	27,8%	306381	10,0%	3058286	100%
GRANDE LISBOA % LVT	89081 37%	5,2%	668696 51%	39,2%	188884 53%	11,1%	527146 62%	30,9%	232084 76%	13,6%	1705891 56%	100%
Amadora	8059	4,9%	67142	41,0%	19868	12,1%	51167	31,3%	17350	10,6%	163586	100%
Cascais	7074	5,0%	49084	34,5%	15264	10,7%	47905	33,7%	22967	16,1%	142294	100%
Lisboa	34600	5,5%	244644	39,1%	59605	9,5%	176759	28,3%	109472	17,5%	625080	100%
Oeiras	5138	3,6%	43425	30,7%	14433	10,2%	50813	35,9%	27743	19,6%	141552	100%
Sintra	12003	5,0%	95276	39,6%	30169	12,5%	80382	33,4%	22591	9,4%	240421	100%
V. F. Xira	6247	6,6%	40944	42,9%	12338	12,9%	29712	31,2%	6112	6,4%	95353	100%
Loures	15960	5,4%	128181	43,1%	37207	12,5%	90408	30,4%	25849	8,7%	297605	100%
Estudo de Caso	401	37,1%	476	44,0%	69	6,4%	134	12,4%	2	0,2%	1082	100%

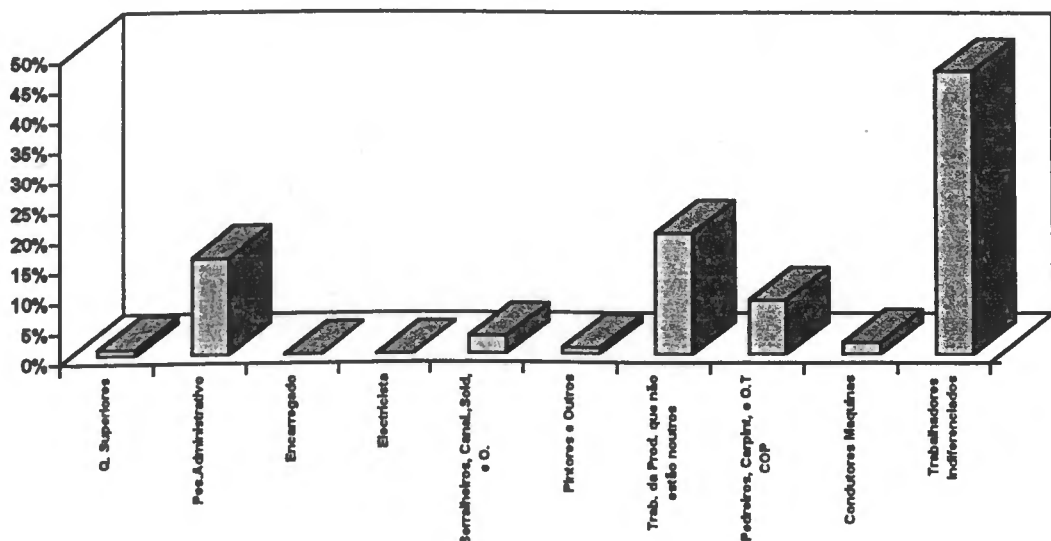
Fonte: CENSOS 1991, INE, Dados Definitivos, Serviço Sub-Regional de Loures de SS.

Quadro 14 Utentes da AS segundo as Categorias Socio-Profissionais e Sexo

Categorias Socio-Profissionais (Segundo CNP)	Homens		Mulheres		Total	
	Nº	% Total	Nº	% Total	Nº	% Total
Q. Superiores	4	3%	3	1%	7	1%
Pes.Administrativo	20	14%	56	17%	76	16%
Encarregado	2	1%	0	0%	2	0%
Electricista	2	1%	0	0%	2	0%
Serralheiros, Canal.,Sold, e O.	12	8%	0	0%	12	3%
Pintores e Outros	3	2%	0	0%	3	1%
Trab. da Prod. que não estão noutros	25	17%	69	21%	94	20%
Pedreiros, Carpint, e O.T COP	42	29%	0	0%	42	9%
Condutores Maquinas	9	6%	2	1%	11	2%
Trabalhadores Indiferenciados	25	17%	200	61%	225	47%
Total	144	100%	330	100%	474	100%

Fonte: Serviços Regionais de Segurança Social

Repartição dos Utentes da AS
segundo as Categorias Socio-Profissionais

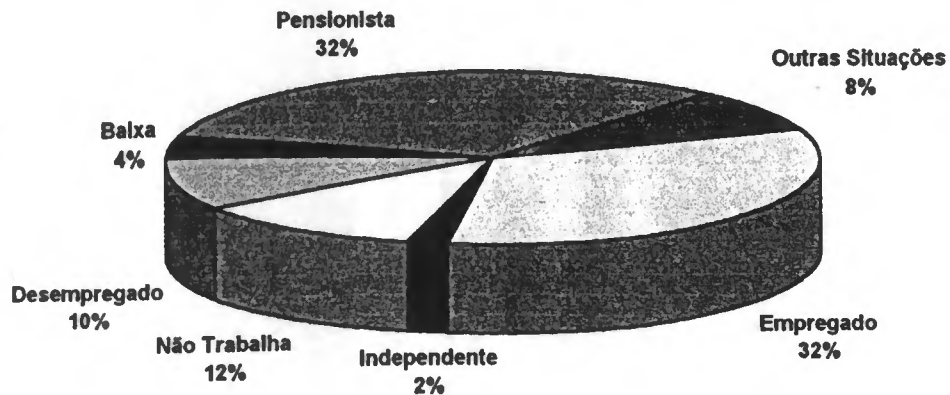


Quadro 15 Utentes da AS segundo a Situação Profissional e Sexo

Situação Profissional	Homens		Mulheres		Total	
	Nº	% Total	Nº	% Total	Nº	% Total
Empregado	89	24%	285	38%	374	33%
Independente	11	3%	10	1%	21	2%
Não Trabalha	33	9%	96	13%	129	12%
Desempregado	55	15%	53	7%	108	10%
Baixa	17	5%	25	3%	42	4%
Pensionista	129	35%	228	30%	357	32%
Outras Situações	34	9%	52	7%	86	8%
Total	368	100%	749	100%	1117	100%

Fonte: Serviços Regionais de Segurança Social

Repartição dos Utentes da AS segundo a Situação Profissional



QUADRO 16 Comparação entre Pop. Com e sem Actividade Económica em LVT, do Censos 91 e a População do Estudo de Caso

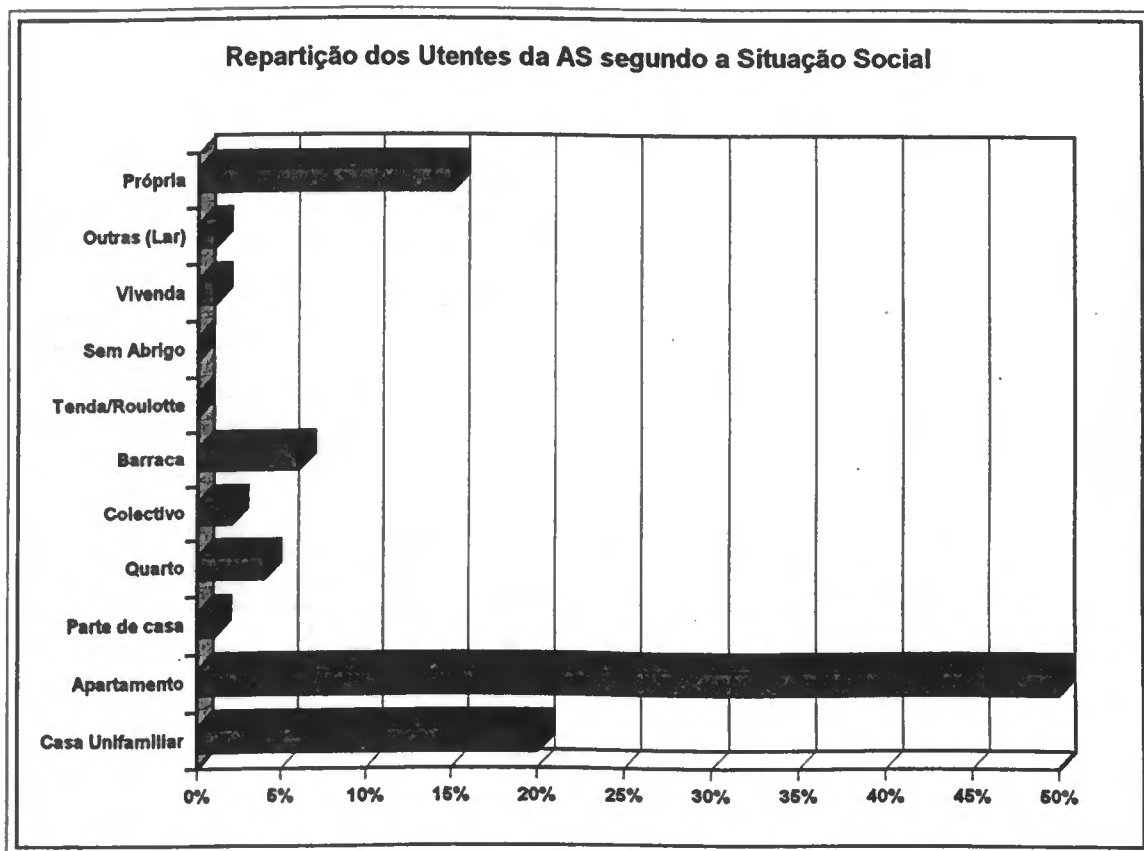
	População com Actividade Económica				População sem Actividade Económica													
	Total	%	Emprega- da	% Total	Desem- pregada	% Total	Total	% Total	Estu- dante	% Total	Domés- tica	% Total	Refor- mada	% Total	Incapaz Trabalho	% Total	Outras	% Total
LVT	1538781		1425635	92,6%	113146	7,4%	1311647		366415	27,9%	263231	20,1%	546874	41,7%	24689	1,9%	110438	8,4%
GRANDE LISBOA % LVT	891066	58%	829114	93,0%	61952	7,0%	702841	54%	218015	31,0%	124524	17,7%	286025	40,7%	12070	1,7%	62207	8,9%
			58%		55%			59%			47%		52%	49%			56%	
Amadora	90264	100%	84180	93,3%	6084	6,7%	61045	100%	20788	34,1%	10980	18,0%	22981	37,6%	986	1,6%	5310	8,7%
Cascais	75056	100%	69895	93,1%	5161	6,9%	57566	100%	19869	34,5%	10940	19,0%	20007	34,8%	1208	2,1%	5542	9,6%
Lisboa	303176	100%	281133	92,7%	22043	7,3%	291369	100%	73130	25,1%	47001	16,1%	140689	48,3%	4996	1,7%	25553	8,8%
Oeiras	75040	100%	69874	93,1%	5166	6,9%	56364	100%	22077	39,2%	9253	16,4%	18921	33,6%	778	1,4%	5335	9,5%
Sintra	133445	100%	124601	93,4%	8844	6,6%	89291	100%	30438	34,1%	17400	19,5%	31405	35,2%	1715	1,9%	8333	9,3%
V. F. Xira	50624	100%	46094	91,1%	4530	8,9%	36654	100%	12199	33,3%	7963	21,7%	12807	34,9%	475	1,3%	3210	8,8%
Loures	163461	100%	153337	93,8%	10124	6,2%	110552	100%	39514	35,7%	20987	19,0%	39215	35,5%	1912	1,7%	8924	8,1%
Estudo de Caso	482	100%	374	77,6%	108	22,4%	635	100%	0	0,0%	0	0,0%	357	56,2%	42	6,6%	236	37,2%

Fonte: CENSOS 1991, INE, Dados Definitivos, Serviço Sub-Regional de Loures de SS.

Quadro 17 Utentes da AS segundo a Situação Social e Sexo

Situação Social (onde habitam)	Homens		Mulheres		Total	
	Nº	% Total	Nº	% Total	Nº	% Total
Casa Unifamiliar	77	23%	131	19%	208	20%
Apartamento	144	43%	373	53%	517	50%
Parte de casa	5	1%	10	1%	15	1%
Quarto	17	5%	23	3%	40	4%
Colectivo	8	2%	10	1%	18	2%
Barraca	23	7%	37	5%	60	6%
Tenda/Roulotte	0	0%	0	0%	0	0%
Sem Abrigo	4	1%	1	0%	5	0%
Vivenda	3	1%	6	1%	9	1%
Outras (Lar)	5	1%	8	1%	13	1%
Própria	52	15%	106	15%	158	15%
Total	338	100%	705	100%	1043	100%

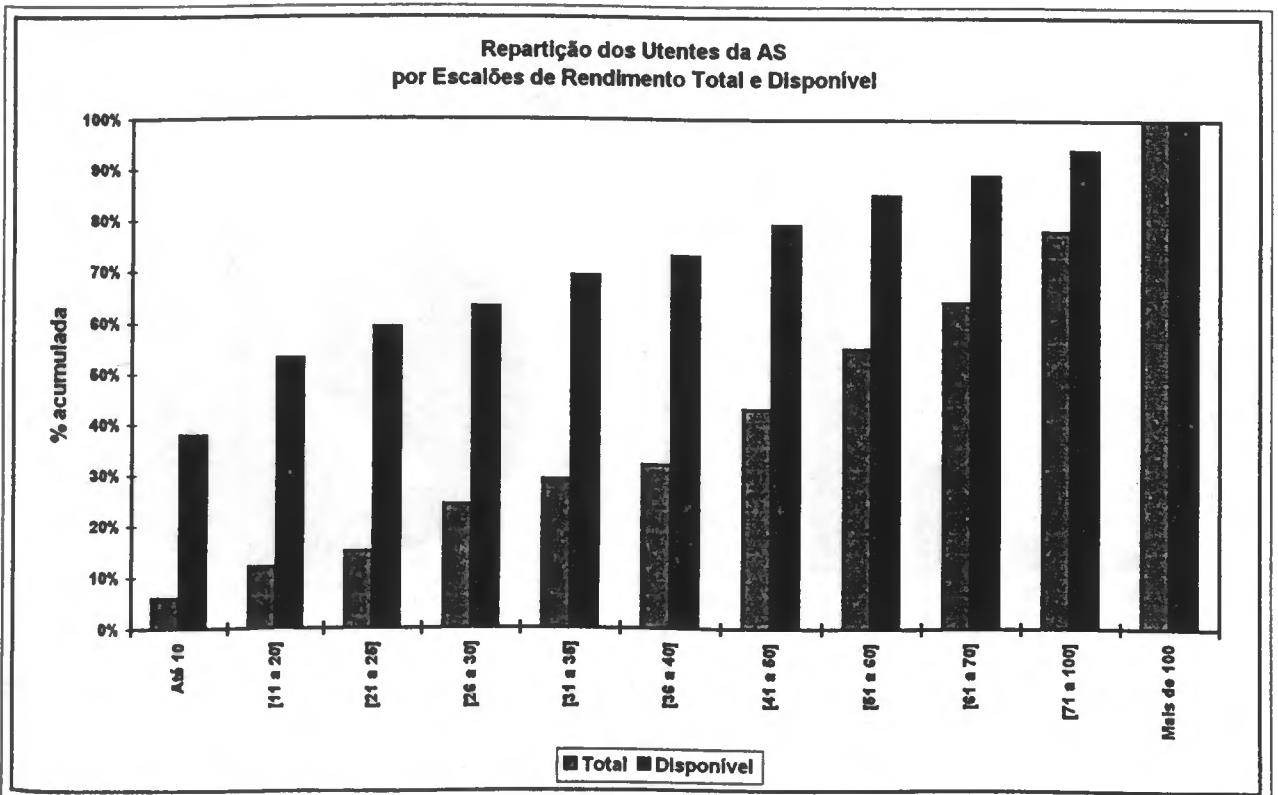
Fonte: Serviços Regionais de Segurança Social



Quadro 18 Utentes da AS por Escalões de Rendimento Total e Disponível

Escalões de Rendimento (Contos / Mês)	Total			Disponível		
	Nº	%	% acum.	Nº	%	% acum.
Até 10	64	6%	6%	364	38%	38%
[11 a 20]	58	6%	12%	141	15%	53%
[21 a 25]	28	3%	15%	55	6%	59%
[26 a 30]	93	9%	24%	40	4%	63%
[31 a 35]	48	5%	29%	54	6%	69%
[36 a 40]	31	3%	32%	40	4%	73%
[41 a 50]	105	11%	43%	61	6%	79%
[51 a 60]	118	12%	55%	56	6%	85%
[61 a 70]	92	9%	64%	34	4%	89%
[71 a 100]	146	15%	78%	50	5%	94%
Mais de 100	217	22%	100%	59	6%	100%
Total	1000	100%		954	100%	

Fonte: Serviços Regionais de Segurança Social

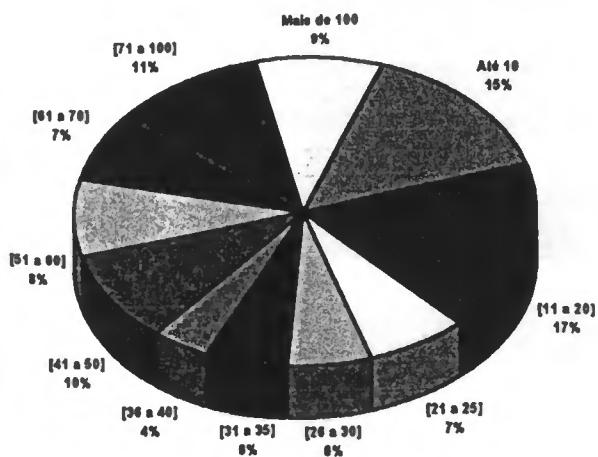


Quadro 19 Utentes da AS por Escalões de Despesa Total e per capita

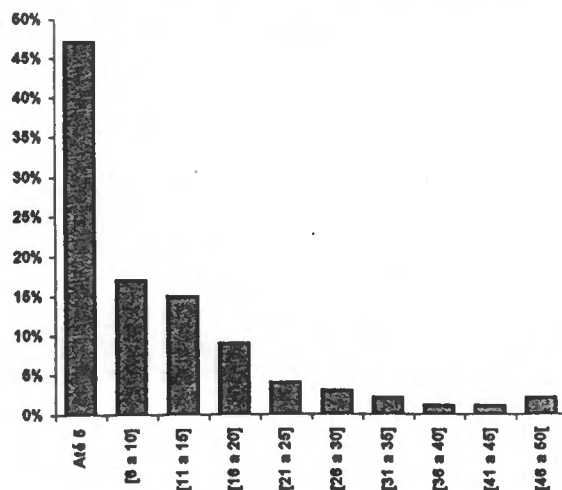
Escalões de Despesa (Contos / Mês)	Total			Escalões de Despesa (Contos / Mês)	Per Capita		
	Nº	%	% acum.		Nº	%	% acum.
Até 10	145	15%	15%	Até 5	437	47%	47%
[11 a 20]	178	18%	33%	[6 a 10]	154	17%	64%
[21 a 25]	64	7%	39%	[11 a 15]	135	15%	78%
[26 a 30]	55	6%	45%	[16 a 20]	82	9%	87%
[31 a 35]	58	6%	51%	[21 a 25]	36	4%	91%
[36 a 40]	44	4%	55%	[26 a 30]	29	3%	94%
[41 a 50]	102	10%	66%	[31 a 35]	22	2%	96%
[51 a 60]	78	8%	74%	[36 a 40]	9	1%	97%
[61 a 70]	66	7%	80%	[41 a 45]	6	1%	98%
[71 a 100]	106	11%	91%	[46 a 50]	18	2%	100%
Mais de 100	87	9%	100%				
Total	983	100%		Total	928	100%	

Fonte: Serviços Regionais de Segurança Social

Utentes da AS por Escalões de Despesa Total



Utentes da AS por Escalões de Despesa per capita

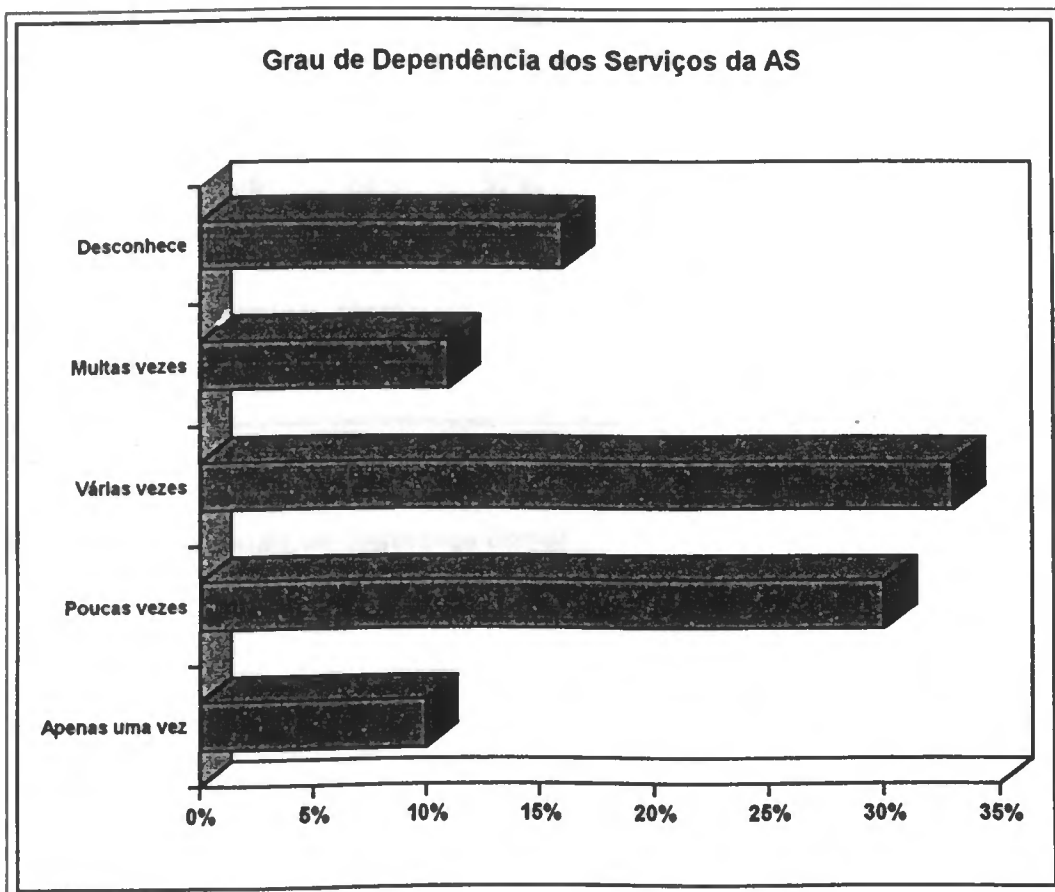


Quadro 20 Grau de Dependência dos Serviços da AS

Frequência de Recursos à AS (*)	Nº Utentes	% Total
Apenas Recorreram uma Vez	116	10%
Poucas Vezes (entre 1 e 3)	330	30%
Várias Vezes (3 a 10)	364	33%
Muitas Vezes (mais de 10)	123	11%
Desconhecida	184	16%
Total	1117	100%

Fonte: Serviços Sub-Regionais de Segurança Social

(*) AS significa Acção Social



Quadro 21 Evolução do Processo dos Consumidores/Utilizadores

Ano	1º Recurso aos Serviços			Ano	Último Recurso		
	Nº	%	% acum.		Nº	%	% acum.
1965 a 1980	33	3%	3%				
1981 a 1985	81	7%	10%				
1986	19	2%	12%				
1987	17	2%	13%				
1988	10	1%	14%				
1989	10	1%	15%	1994	232	21%	21%
1990	16	1%	17%				
1991	23	2%	19%	1995	367	33%	54%
1992	16	1%	20%				
1993	25	2%	22%	1996	355	32%	85%
1994	206	18%	41%				
1995	284	25%	66%	1997	126	11%	97%
1996	340	30%	97%				
Sem Data	37	3%	100%	Sem Data	37	3%	100%
Total	1117	100%		Total	1117	100%	

Fonte: Serviços Sub-Regionais de Segurança Social

Quadro 2.2 Utentes da AS per Escalões Etários e segundo Habilitações Académicas

Escalões Etários	Habilitações Académicas												Total Nº % Total	
	Analfabeto Nº % Total	1º Ciclo Nº % Total	2º Ciclo Nº % Total	3º Ciclo Nº % Total	Secundário Nº % Total	Superior Nº % Total	Licenciatura Nº % Total	Outras/Desconh. Nº % Total	Total					
< 15 anos	2	0%	1	1%	4	5%	2	4%	0	0%	0	0%	10	1%
16 a 20 anos	7	2%	16	3%	5	7%	4	7%	0	0%	0	0%	42	4%
21 a 25 anos	17	4%	42	9%	10	14%	14	26%	1	14%	3	11%	106	9%
26 a 30 anos	18	4%	58	12%	24	35%	9	17%	1	14%	5	18%	124	11%
31 a 35 anos	20	5%	67	14%	11	16%	8	11%	1	14%	2	7%	115	10%
36 a 40 anos	22	5%	54	11%	9	13%	3	6%	0	0%	2	7%	102	9%
41 a 45 anos	22	5%	48	10%	2	3%	5	9%	2	29%	1	4%	91	8%
46 a 50 anos	29	7%	45	9%	4	6%	2	4%	1	14%	3	11%	89	8%
51 a 55 anos	37	9%	44	9%	0	0%	1	1%	1	14%	3	11%	87	8%
56 a 60 anos	50	12%	32	7%	1	1%	1	2%	0	0%	0	0%	91	8%
61 a 65 anos	48	12%	24	5%	0	0%	3	6%	0	0%	2	7%	77	7%
66 a 70 anos	129	32%	45	9%	2	3%	1	1%	4	7%	2	7%	183	16%
Total	401	100%	476	100%	69	100%	80	100%	54	100%	7	100%	28	100%
		36%		6%		7%		5%		1%		0%		3%

Fonte: Serviços Sub-Regionais de Segurança Social

Quadro 3 Utentes da AS por Escalões Etários e Situação Profissional

Escalões Etários	Empregado		Independente		N/Trabalha		Situação Profissional		Baixa		Pensionista		Outras/Desconh.		Total	
	Nº	% Total	Nº	% Total	Nº	% Total	Nº	% Total	Nº	% Total	Nº	% Total	Nº	% Total	Nº	% Total
< 15 anos	6	2%	0	0%	2	2%	2	2%	0	0%	0	0%	0	0%	10	1%
16 a 20 anos	21	6%	2	10%	7	5%	4	4%	2	5%	0	0%	6	7%	42	4%
21 a 25 anos	47	13%	1	5%	21	16%	22	20%	6	14%	1	0%	8	10%	106	9%
26 a 30 anos	61	16%	2	10%	15	12%	18	17%	6	14%	5	1%	17	21%	124	11%
31 a 35 anos	63	17%	3	14%	17	13%	14	13%	7	17%	2	1%	9	11%	115	10%
36 a 40 anos	56	15%	1	5%	11	9%	15	14%	4	10%	6	2%	9	11%	102	9%
41 a 45 anos	42	11%	4	19%	10	8%	11	10%	7	17%	13	4%	4	5%	91	8%
46 a 50 anos	33	9%	6	29%	12	9%	9	8%	5	12%	16	4%	8	10%	89	8%
51 a 55 anos	22	6%	0	0%	16	12%	8	7%	2	5%	33	9%	6	7%	87	8%
56 a 60 anos	16	4%	2	10%	5	4%	4	4%	2	5%	57	16%	5	6%	91	8%
61 a 65 anos	4	1%	0	0%	5	4%	1	1%	1	2%	63	17%	3	4%	77	7%
66 a 70 anos	3	1%	0	0%	8	6%	0	0%	0	0%	166	46%	6	7%	183	16%
Total	374	100%	21	100%	129	100%	108	100%	42	100%	362	100%	81	100%	1117	100%

Fonte: Serviços Sub-Regionais de Segurança Social

Quadro 2.4 Utentes da AS por Escalões Etários e Dimensão do Agregado Familiar

Escalões Etários	Composição do Agregado Familiar										Total			
	Sem Filhos		Com 1 Filho		Com 2 Filhos		Com 3 Filhos		Com 4 Filhos			Com 5 e mais Filhos		
	Nº	% Total	Nº	% Total	Nº	% Total	Nº	% Total	Nº	% Total	Nº	% Total	Nº	%
< 15 anos	2	0%	6	2%	2	1%	0	0%	0	0%	0	0%	10	1%
16 a 20 anos	10	2%	17	7%	10	4%	5	5%	0	0%	0	0%	42	4%
21 a 25 anos	25	6%	26	10%	26	12%	20	20%	7	16%	2	6%	106	10%
26 a 30 anos	24	5%	21	8%	46	20%	18	18%	7	16%	8	23%	124	11%
31 a 35 anos	16	4%	24	9%	40	18%	15	15%	10	22%	6	17%	111	10%
36 a 40 anos	12	3%	26	10%	38	17%	13	13%	7	16%	6	17%	102	9%
41 a 45 anos	23	5%	31	12%	23	10%	7	7%	5	11%	2	6%	91	8%
46 a 50 anos	34	8%	24	9%	16	7%	7	7%	5	11%	3	9%	89	8%
51 a 55 anos	33	7%	26	10%	11	5%	11	11%	3	7%	3	9%	87	8%
56 a 60 anos	61	14%	18	7%	4	2%	2	2%	1	2%	5	14%	91	8%
61 a 65 anos	52	12%	18	7%	5	2%	2	2%	0	0%	0	0%	77	7%
66 a 70 anos	155	35%	23	9%	4	2%	1	1%	0	0%	0	0%	183	16%
Total	447	100%	260	100%	225	100%	101	100%	45	100%	35	100%	1113	100%

Fonte: Serviços Sub-Regionais de Segurança Social

Quadro 2.5 Utentes da AS segundo a Dimensão do Agregado Familiar (Total e Número de Filhos)

Dimensão Agregado Familiar	Sem Filhos (*)		Com 1 Filho		Com 2 Filhos		Com 3 Filhos		Com 4 Filhos		Com 5 e mais Filhos		Total	Total de Pessoas Envolvidas		
	Nº	% Total	Nº	% Total	Nº	% Total	Nº	% Total	Nº	% Total	Nº	% Total			Nº	%
1 Pessoa	199	46%											199	18%	199	6%
2 Pessoas	182	42%	96	37%									278	25%	556	16%
3 Pessoas	32	7%	126	48%	71	32%							229	21%	687	20%
4 Pessoas	11	3%	29	11%	113	50%	39	37%					192	17%	768	22%
5 Pessoas	5	1%	4	2%	30	13%	52	50%	14	31%			105	10%	525	15%
6 Pessoas	2	0%	2	1%	8	4%	9	9%	20	44%	3	9%	44	4%	264	8%
7 Pessoas	1	0%	1	0%	2	1%	3	3%	6	13%	17	49%	30	3%	210	6%
8 Pessoas	0	0%	1	0%	0	0%	2	2%	4	9%	8	23%	15	1%	120	4%
9 Pessoas	0	0%	1	0%	1	0%	0	0%	1	2%	3	9%	6	1%	54	2%
10 e + Pessoas	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	4	11%	4	0%	40	1%
Total	432	100%	260	100%	225	100%	105	100%	45	100%	35	100%	1102	100%	3423	100%

Fonte: Serviços Sub-Regionais de Segurança Social

(*) Significa que ou não têm filhos mesmo, ou não os têm a cargo mas podem ter netos e/ou ascendentes.

QUADRO 26 Comparação entre Famílias por Dimensão do Agregado, do Censos 1991 e Estudo de Caso

	Famílias Clássicas segundo a Dimensão (Pessoas)				
	CENSOS 91 - LVT		ESTUDO CASO		
	Nº	% Total	Nº	% LVT	% Total
Com 1 Pessoa	175175	16%	199	0,1%	18%
Com 2 Pessoas	302778	27%	278	0,1%	25%
Com 3 Pessoas	287720	26%	229	0,1%	21%
Com 4 Pessoas	241706	21%	192	0,1%	17%
Com 5 Pessoas	76236	7%	105	0,1%	10%
Com 6 Pessoas	25795	2%	44	0,2%	4%
Com 7 Pessoas	8907	1%	30	0,3%	3%
Com 8 Pessoas	3596	0%	15	0,4%	1%
Com 9 Pessoas	1658	0%	6	0,4%	1%
Com 10 Pes. ou +	1660	0%	4	0,2%	0%
Total	1125231	100%	1102	0,1%	100%
Nº Pessoas Envolvidas	3269304		3423	0,1%	

Quadro 27 Utentes da AS segundo a Dimensão do Agregado Familiar e Estado Civil

Dimensão do Agregado Familiar	Estado Civil								Total Nº % Total
	Solteiro Nº % Total	Casado Nº % Total	Divorciado Nº % Total	Companheiro/a Nº % Total	Outros (Viuvo..) Nº % Total				
1 Pessoa	73 33%	17 3%	40 29%	2 2%	67 49%	199 18%			
2 Pessoas	43 19%	142 29%	39 28%	24 19%	30 22%	278 25%			
3 Pessoas	43 19%	110 23%	30 21%	25 20%	20 15%	228 21%			
4 Pessoas	25 11%	110 23%	19 14%	30 23%	8 6%	192 17%			
5 Pessoas	19 9%	53 11%	2 1%	25 20%	6 4%	105 9%			
6 Pessoas	5 2%	22 5%	5 4%	9 7%	3 2%	44 4%			
7 Pessoas	4 2%	16 3%	3 2%	7 5%	1 1%	31 3%			
8 Pessoas	2 1%	7 1%	0 0%	5 4%	0 0%	14 1%			
9 Pessoas	0 0%	3 1%	2 1%	1 1%	0 0%	6 1%			
10 e + Pessoas	1 0%	3 1%	0 0%	0 0%	0 0%	4 0%			
Desconhecido	6 3%	3 1%	0 0%	0 0%	1 1%	10 1%			
Total	221 100%	486 100%	140 100%	128 100%	136 100%	1111 100%			

Fonte: Serviços Sub-Regionais de Segurança Social

Quadro 28 Utentes da AS segundo a Dimensão do Agregado familiar e Situação Profissional

Dimensão do Agregado Familiar	Situação Profissional										Total					
	Empregado	Independente	Não Trabalha	Desempregado	Baixa	Pensionista	Outras	Total								
	Nº	% Total	Nº	% Total	Nº	% Total	Nº	% Total	Nº	% Total	Nº	% Total				
1 Pessoa	11	3%	1	5%	27	21%	18	17%	4	10%	118	33%	20	27%	199	18%
2 Pessoas	70	19%	2	9%	20	16%	23	21%	10	24%	138	38%	15	20%	278	25%
3 Pessoas	104	28%	4	18%	26	20%	25	23%	9	21%	48	13%	13	17%	229	21%
4 Pessoas	94	25%	6	27%	24	19%	24	22%	8	19%	24	7%	12	16%	192	17%
5 Pessoas	53	14%	4	18%	14	11%	10	9%	6	14%	13	4%	5	7%	105	9%
6 Pessoas	19	5%	1	5%	9	7%	5	5%	1	2%	6	2%	3	4%	44	4%
7 Pessoas	11	3%	0	0%	6	5%	2	2%	3	7%	3	1%	5	7%	30	3%
8 Pessoas	7	2%	2	9%	2	2%	0	0%	1	2%	1	0%	2	3%	15	1%
9 Pessoas	3	1%	0	0%	0	0%	1	1%	0	0%	2	1%	0	0%	6	1%
10 e + Pessoas	2	1%	1	5%	1	1%	0	0%	0	0%	1	0%	0	0%	5	0%
Desconhecido	0	0%	1	5%	0	0%	0	0%	0	0%	7	2%	0	0%	8	1%
Total	374	100%	22	100%	129	100%	108	100%	42	100%	361	100%	75	100%	1111	100%

Fonte: Serviços Sub-Regionais de Segurança Social

Quadro 29 Utentes da AS segundo a Dimensão do Agregado familiar e Situação Social

Dimensão do Agregado Familiar	C.Unifamiliar		Apartamento		Parte Casa		Quarto		Barraca		Outras (*)		Própria		Total	
	Nº	% Total	Nº	% Total	Nº	% Total	Nº	% Total	Nº	% Total	Nº	% Total	Nº	% Total	Nº	% Total
1 Pessoa	41	20%	63	12%	6	40%	19	48%	9	15%	43	39%	18	11%	199	18%
2 Pessoas	49	24%	141	27%	5	33%	10	25%	5	8%	20	18%	48	30%	278	25%
3 Pessoas	43	21%	114	22%	1	7%	6	15%	8	13%	25	23%	32	20%	229	21%
4 Pessoas	36	17%	98	19%	3	20%	3	8%	12	20%	12	11%	28	18%	192	17%
5 Pessoas	14	7%	52	10%	0	0%	0	0%	13	22%	8	7%	18	11%	105	9%
6 Pessoas	12	6%	18	3%	0	0%	1	3%	3	5%	1	1%	9	6%	44	4%
7 Pessoas	7	3%	12	2%	0	0%	1	3%	5	8%	1	1%	3	2%	29	3%
8 Pessoas	4	2%	7	1%	0	0%	0	0%	2	3%	1	1%	1	1%	15	1%
9 Pessoas	0	0%	3	1%	0	0%	0	0%	2	3%	0	0%	1	1%	6	1%
10 e + Pessoas	1	0%	3	1%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	4	0%
Desconhecido	1	0%	6	1%	0	0%	0	0%	1	2%	0	0%	0	0%	8	1%
Total	208	100%	517	100%	15	100%	40	100%	60	100%	111	100%	158	100%	1109	100%

Fonte: Serviços Sub-Regionais de Segurança Social

Nesta rubrica incluíram-se os residentes em lares (=9), res. colectivas (=18), vivendas (=8) e os sem abrigo (=5).

Quadro 30 Utentes da AS por Habilitações Acadêmicas e Situação Profissional

Habilitações Acadêmicas	Situação Profissional						Total									
	Empregado	Independente	Não Trabalha	Desempregado	Baixa	Pensionista		Outras	Total							
	Nº	% Total	Nº	% Total	Nº	% Total	Nº	% Total	Nº	% Total						
Analfabeto	72	19%	5	24%	51	40%	19	18%	11	26%	220	62%	23	30%	401	36%
1º Ciclo	202	54%	10	48%	45	35%	51	49%	27	64%	121	34%	20	26%	476	43%
2º Ciclo	34	9%	3	14%	11	9%	10	10%	2	5%	5	1%	4	5%	69	6%
3º Ciclo	36	10%	3	14%	10	8%	12	11%	1	2%	3	1%	14	18%	79	7%
Secundário	24	6%	0	0%	6	5%	13	12%	1	2%	7	2%	3	4%	54	5%
Superior	3	1%	0	0%	3	2%	0	0%	0	0%	0	0%	1	1%	7	1%
Licenciado	1	0%	0	0%	1	1%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	2	0%
Desconhecidas	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	16%	12	1%
Total	372	100%	21	100%	127	100%	105	100%	42	100%	356	100%	77	100%	1100	100%

Fonte: Serviços Sub-Regionais de Segurança Social

Quadro 31 Utentes da AS por Escalões de Rendimento e Dimensão do Agregado Familiar

Escalões de Rendimento Disponível (Contos / Mês)	Composição do Agregado Familiar													
	Sem Filhos		Com 1 Filho		Com 2 Filhos		Com 3 Filhos		Com 4 Filhos		Com 5 e mais Filhos		Total	
	Nº	% Total	Nº	% Total	Nº	% Total	Nº	% Total	Nº	% Total	Nº	% Total		Nº
Até 10	181	49%	83	32%	61	27%	25	24%	10	22%	4	11%	364	35%
[11 a 20]	65	17%	32	12%	26	12%	11	10%	5	11%	2	6%	141	14%
[21 a 25]	25	7%	10	4%	9	4%	7	7%	2	4%	2	6%	55	5%
[26 a 30]	12	3%	12	5%	11	5%	5	5%	0	0%	0	0%	40	4%
[31 a 35]	24	6%	15	6%	9	4%	2	2%	3	7%	1	3%	54	5%
[36 a 40]	11	3%	12	5%	7	3%	4	4%	3	7%	3	8%	40	4%
[41 a 50]	16	4%	15	6%	16	7%	9	9%	3	7%	2	6%	61	6%
[51 a 60]	20	5%	12	5%	17	8%	4	4%	2	4%	1	3%	56	5%
[61 a 70]	4	1%	9	3%	9	4%	6	6%	3	7%	3	8%	34	3%
[71 a 100]	8	2%	12	5%	10	4%	11	10%	4	9%	5	14%	50	5%
Mais de 100	7	2%	12	5%	23	10%	8	8%	3	7%	6	17%	59	6%
Desconhecido	0	0%	36	14%	27	12%	13	12%	7	16%	7	19%	90	9%
Total	373	100%	260	100%	225	100%	105	100%	45	100%	36	100%	1044	100%

Fonte: Serviços Sub-Regionais de Segurança Social

Quadro 3.2 A **Fontes da AS por Escalões de Rendimento e Dimensão do Agregado Familiar (% em linha)**

Escalões de Rendimento Disponível (Contos / Mês)	Composição do Agregado Familiar												Total	
	Sem Filhos		Com 1 Filho		Com 2 Filhos		Com 3 Filhos		Com 4 Filhos		Com 5 e mais Filhos			
	Nº	% Total	Nº	% Total	Nº	% Total	Nº	% Total	Nº	% Total	Nº	% Total		
Até 10	181	50%	83	23%	61	17%	25	7%	10	3%	4	1%	364	100%
[11 a 20]	65	46%	32	23%	28	18%	11	8%	5	4%	2	1%	141	100%
[21 a 25]	25	45%	10	18%	9	16%	7	13%	2	4%	2	4%	55	100%
[26 a 30]	12	30%	12	30%	11	28%	5	13%	0	0%	0	0%	40	100%
[31 a 35]	24	44%	15	28%	9	17%	2	4%	3	6%	1	2%	54	100%
[36 a 40]	11	28%	12	30%	7	18%	4	10%	3	8%	3	8%	40	100%
[41 a 50]	16	26%	15	25%	16	26%	9	15%	3	5%	2	3%	61	100%
[51 a 60]	20	36%	12	21%	17	30%	4	7%	2	4%	1	2%	56	100%
[61 a 70]	4	12%	9	26%	9	26%	6	18%	3	9%	3	9%	34	100%
[71 a 100]	8	16%	12	24%	10	20%	11	22%	4	8%	5	10%	50	100%
Mais de 100	7	12%	12	20%	23	39%	8	14%	3	5%	6	10%	59	100%
Desconhecido	0	0%	36	40%	27	30%	13	14%	7	8%	7	8%	90	100%
Total	373	36%	260	25%	225	22%	105	10%	45	4%	36	3%	1044	100%

Fonte: Serviços Sub-Regionais de Segurança Social

Quadro 33 **Fontes da AS por Escalões de Rendimento Disponível e segundo Habilitações Académicas**

Escalões de Rendimento Disponível (Contos / Mês)	Habilitações Académicas												Total					
	Analfabeto		1º Ciclo		2º Ciclo		3º Ciclo		Secundário		Superior		Liceu/Licenciatura		Outras/Desconh.		Total	
	Nº	% Total	Nº	% Total	Nº	% Total	Nº	% Total	Nº	% Total	Nº	% Total	Nº	% Total	Nº	% Total	Nº	% Total
Até 10	131	33%	161	34%	22	32%	26	33%	16	30%	2	29%	1	50%	5	50%	364	33%
[11 a 20]	69	17%	47	10%	8	12%	8	10%	6	11%	1	14%	1	50%	1	10%	141	13%
[21 a 25]	21	5%	26	5%	4	6%	4	5%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	55	5%
[26 a 30]	16	4%	17	4%	5	7%	0	0%	2	4%	0	0%	0	0%	0	0%	40	4%
[31 a 35]	22	5%	23	5%	0	0%	4	5%	3	6%	1	14%	0	0%	1	10%	54	5%
[36 a 40]	17	4%	16	3%	1	1%	4	5%	2	4%	0	0%	0	0%	0	0%	40	4%
[41 a 50]	22	5%	31	7%	4	6%	2	3%	2	4%	0	0%	0	0%	0	0%	61	6%
[51 a 60]	25	6%	21	4%	2	3%	5	6%	1	2%	1	14%	0	0%	1	10%	56	5%
[61 a 70]	5	1%	22	5%	5	7%	0	0%	2	4%	0	0%	0	0%	0	0%	34	3%
[71 a 100]	14	3%	26	5%	2	3%	5	6%	2	4%	0	0%	0	0%	1	10%	60	5%
Mais de 100	13	3%	27	6%	5	7%	5	6%	7	13%	1	14%	0	0%	1	10%	69	6%
Desconhecido	46	11%	59	12%	11	16%	17	21%	11	20%	1	14%	0	0%	0	0%	145	13%
Total	401	100%	476	100%	69	100%	80	100%	54	100%	7	100%	2	100%	10	100%	1089	100%

Fonte: Serviços Sub-Regionais de Segurança Social

Quadro 35 Utentes da AS por Escalões de Rendimento e segundo Situação Social

Escalões de Rendimento Disponível (Confox/ Mês)	Casa Unifamiliar		Apartamento		Parte Casa		Quarto		Situação Social		Barraca		Propria		Outras (*)		Total	
	Nº	% Total	Nº	% Total	Nº	% Total	Nº	% Total	Nº	% Total	Nº	% Total	Nº	% Total	Nº	% Total	Nº	% Total
Até 10	61	29%	188	36%	6	40%	16	40%	7	39%	16	27%	45	28%	25	48%	364	34%
[11 a 20]	31	15%	72	14%	1	7%	7	18%	2	11%	7	12%	18	11%	3	6%	141	13%
[21 a 25]	11	5%	23	4%	3	20%	2	5%	1	6%	2	3%	10	6%	3	6%	55	5%
[26 a 30]	7	3%	18	3%	0	0%	1	3%	1	6%	3	5%	8	5%	2	4%	40	4%
[31 a 35]	10	5%	29	6%	1	7%	3	8%	0	0%	2	3%	7	4%	2	4%	54	5%
[36 a 40]	7	3%	21	4%	0	0%	1	3%	0	0%	7	12%	3	2%	1	2%	40	4%
[41 a 50]	10	5%	32	6%	0	0%	0	0%	0	0%	7	12%	11	7%	2	4%	62	6%
[51 a 60]	12	6%	26	5%	2	13%	2	5%	0	0%	0	0%	11	7%	2	4%	55	5%
[61 a 70]	10	5%	8	2%	0	0%	0	0%	0	0%	3	5%	11	7%	2	4%	34	3%
[71 a 100]	9	4%	28	5%	0	0%	0	0%	0	0%	4	7%	9	6%	0	0%	50	5%
Mais de 100	17	8%	25	5%	0	0%	0	0%	0	0%	1	2%	15	9%	1	2%	59	6%
Desconhecido	23	11%	47	9%	2	13%	8	20%	7	39%	8	13%	10	6%	9	17%	114	11%
Total	208	100%	517	100%	15	100%	40	100%	18	100%	60	100%	158	100%	52	100%	1068	100%

Fonte: Serviços Sub-Regionais de Segurança Social

(*) Inclui pessoas que residem em lares, em vivendas (=8) e sem abrigo (=6) para além de outras de que se desconhecia o tipo de residência pois não constava do processo.

Quadro 36 - Autôntes da AS por Escalões de Rendimento e segundo Situação Social (% em linha)

Escalões de Rendimento Disponível (Contos / Mês)	Casa Unifamiliar		Apartamento		Parte Casa		Quilarto		Situatão Social		Barraca		Propria		Outras (*)		Total	
	Nº	% Total	Nº	% Total	Nº	% Total	Nº	% Total	Nº	% Total	Nº	% Total	Nº	% Total	Nº	% Total	Nº	% Total
Até 10	61	17%	188	52%	6	2%	16	4%	7	2%	16	4%	45	12%	26	7%	364	100%
[11 a 20]	31	22%	72	51%	1	1%	7	5%	2	1%	7	5%	18	13%	3	2%	141	100%
[21 a 25]	11	20%	23	42%	3	5%	2	4%	1	2%	2	4%	10	18%	3	5%	55	100%
[26 a 30]	7	18%	18	45%	0	0%	1	3%	1	3%	3	8%	8	20%	2	5%	40	100%
[31 a 35]	10	19%	29	54%	1	2%	3	6%	0	0%	2	4%	7	13%	2	4%	54	100%
[36 a 40]	7	18%	21	53%	0	0%	1	3%	0	0%	7	18%	3	8%	1	3%	40	100%
[41 a 50]	10	16%	32	52%	0	0%	0	0%	0	0%	7	11%	11	18%	2	3%	62	100%
[51 a 60]	12	22%	26	47%	2	4%	2	4%	0	0%	0	0%	11	20%	2	4%	55	100%
[61 a 70]	10	29%	8	24%	0	0%	0	0%	0	0%	3	9%	11	32%	2	6%	34	100%
[71 a 100]	9	18%	28	56%	0	0%	0	0%	0	0%	4	8%	9	18%	0	0%	50	100%
Mais de 100	17	29%	25	42%	0	0%	0	0%	0	0%	1	2%	15	25%	1	2%	59	100%
Desconhecido	23	20%	47	41%	2	2%	8	7%	7	6%	8	7%	10	9%	9	8%	114	100%
Total	208	19%	517	49%	15	1%	40	4%	18	2%	60	6%	158	15%	52	5%	1068	100%

Fonte: Serviços Sub-Regionais de Segurança Social

(*) Inclui pessoas que residem em lares, em vivendas (=8) e sem abrigo (=5) para além de outras de que se desconhecia o tipo de residência pois não constava do processo.

Quadro 37 Utentes da AS por Escalões de Rendimento e Situação Profissional

Escalões de Rendimento Disponível (Contos / Mês)	Situação Profissional												Total				
	Empregado Nº % Total	Independente Nº % Total	N/Trabalha Nº % Total	Desempregado Nº % Total	Baixa Nº % Total	Pensionista Nº % Total	Outras Nº % Total	Total Nº % Total	Total Nº % Total	Total Nº % Total	Total Nº % Total	Total Nº % Total					
Até 10	96	4	45	48	20	138	13	364	26%	19%	35%	44%	49%	38%	52%	364	34%
[11 a 20]	46	2	11	13	4	62	3	141	12%	10%	9%	12%	10%	17%	12%	141	13%
[21 a 25]	19	3	6	2	1	24	0	55	5%	14%	5%	2%	2%	7%	0%	55	5%
[26 a 30]	20	0	6	0	1	13	0	40	5%	0%	5%	0%	2%	4%	0%	40	4%
[31 a 35]	19	1	3	4	2	25	0	54	5%	5%	2%	4%	5%	7%	0%	54	5%
[36 a 40]	13	0	3	4	2	15	2	40	3%	0%	2%	4%	5%	4%	12%	40	4%
[41 a 50]	24	1	4	4	6	20	2	61	6%	5%	3%	4%	15%	6%	8%	61	6%
[51 a 60]	25	2	6	2	1	19	1	56	7%	10%	5%	2%	2%	5%	4%	56	5%
[61 a 70]	20	1	4	0	0	8	0	34	5%	5%	3%	0%	0%	2%	4%	34	3%
[71 a 100]	31	0	3	4	2	9	2	50	8%	0%	2%	4%	5%	2%	4%	50	5%
Mais de 100	37	2	6	3	1	9	1	59	10%	10%	5%	3%	2%	2%	4%	59	6%
Desconhecido	24	5	32	24	1	20	0	106	6%	24%	25%	22%	2%	6%	0%	106	10%
Total	374	21	129	108	41	362	25	1060	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	1060	100%

Fonte: Serviços Sub-Regionais de Segurança Social



Quadro 38 Utentes da AS por Escalões de Rendimento e Situação Profissional (% em linha)

Escalões de Rendimento Disponível (Contos / Mês)	Situação Profissional												Total			
	Empregado		Independente		N/Trabalha		Desempregado		Baixa		Pensionista		Outras		Nº	% Total
	Nº	% Total	Nº	% Total	Nº	% Total	Nº	% Total	Nº	% Total	Nº	% Total	Nº	% Total	Nº	% Total
Até 10	96	26%	4	1%	45	12%	48	13%	20	5%	138	38%	13	4%	364	100%
[11 a 20]	46	33%	2	1%	11	8%	13	9%	4	3%	62	44%	3	2%	141	100%
[21 a 25]	19	35%	3	5%	6	11%	2	4%	1	2%	24	44%	0	0%	55	100%
[26 a 30]	20	50%	0	0%	6	15%	0	0%	1	3%	13	33%	0	0%	40	100%
[31 a 35]	19	36%	1	2%	3	6%	4	7%	2	4%	25	46%	0	0%	54	100%
[36 a 40]	13	33%	0	0%	3	8%	4	10%	2	5%	15	38%	3	8%	40	100%
[41 a 50]	24	39%	1	2%	4	7%	4	7%	6	10%	20	33%	2	3%	61	100%
[51 a 60]	25	45%	2	4%	6	11%	2	4%	1	2%	19	34%	1	2%	56	100%
[61 a 70]	20	59%	1	3%	4	12%	0	0%	0	0%	8	24%	1	3%	34	100%
[71 a 100]	31	62%	0	0%	3	6%	4	8%	2	4%	9	18%	1	2%	50	100%
Mais de 100	37	63%	2	3%	6	10%	3	5%	1	2%	9	15%	1	2%	59	100%
Desconhecido	24	23%	5	5%	32	30%	24	23%	1	1%	20	19%	0	0%	106	100%
Total	374	35%	21	2%	129	12%	108	10%	41	4%	362	34%	25	2%	1060	100%

Fonte: Serviços Sub-Regionais de Segurança Social

Quadro 39 Características dos utilizadores da AS segundo vários atributos

Atributos	Indivíduo	Empreg.	Indep.	N. Trab.	Desemp.	Baixa	Pension.	O. Sit.	Total
Sexo									
H	368	89	11	33	55	17	129	34	368
M	749	285	10	96	53	25	228	52	749
Total	1117	374	21	129	108	42	357	86	1117
Idade									
16 a 25	52	27	2	9	6	2	0	6	52
26 a 65	805	340	19	107	101	39	133	66	805
Mais de 65	260	7	0	13	1	1	229	9	260
Total	1117	374	21	129	108	42	362	81	1117
Dimen.agregado familiar/pessoas									
1	199	11	1	27	18	4	118	20	199
2	278	70	2	20	23	10	138	15	278
3	229	104	4	26	25	9	48	13	229
4	192	94	6	24	24	8	24	12	192
5	105	53	4	14	10	6	13	5	105
6	44	19	1	9	5	1	6	3	44
7	30	11	0	6	2	3	3	5	30
8	15	7	2	2	0	1	1	2	15
9	6	3	0	0	1	0	2	0	6
Mais de 10	5	2	1	1	0	0	1	0	5
Desconhecido	8	0	1	0	0	0	7	0	8
Total	1111	374	22	129	108	42	361	75	1111
Habilit. académicas									
Analfabeto	401	72	5	51	19	11	220	23	401
1º ciclo	476	202	10	45	51	27	121	20	476
2º ciclo	69	34	3	11	10	2	5	4	69
3º ciclo	79	36	3	10	12	1	3	14	79
Secundário	54	24	0	6	13	1	7	3	54
Superior	7	3	0	3	0	0	0	1	7
Licenciado	2	1	0	1	0	0	0	0	2
Desconhecidas	12	0	0	0	0	0	0	12	12
Total	1100	372	21	127	105	42	356	77	1100
Escalões/rend. disponível/contos									
Até 10	364	96	4	45	48	20	138	13	364
11 a 20	141	46	2	11	13	4	62	3	141
21 a 25	55	19	3	6	2	1	24	0	55
26 a 30	40	20	0	6	0	1	13	0	40
31 a 35	54	19	1	3	4	2	25	0	54
36 a 40	40	13	0	3	4	2	15	3	40
41 a 50	61	24	1	4	4	6	20	2	61
51 a 60	56	25	2	6	2	1	19	1	56
61 a 70	34	20	1	4	0	0	8	1	34
71 a 100	50	31	0	3	4	2	9	1	50
Mais de 100	59	37	2	6	3	1	9	1	59
Desconhecido	106	24	5	32	24	1	20	0	106
Total	1060	374	21	129	108	41	362	25	1060

Quadro 40 Características dos utilizadores da AS segundo vários atributos

Atributos	Indivíduos	Solteiro	Casado	Divorciado	Companh.	Outros/viúvos	Desconh.	Total
Sexo								
H	368	76	200	23	37	29	3	368
M	749	145	286	117	91	106	4	749
Total	1117	221	486	140	128	135	7	1117
Idade								0
16 a 25	52	19	12	3	17	1		52
26 a 65	805	160	364	123	99	58		804
Mais de 65	260	42	110	14	12	83		261
Total	1117	221	486	140	128	142		1117
Dimen.agregado familiar/pessoas								
1	199	73	17	40	2	67		199
2	278	43	142	39	24	30		278
3	229	43	110	30	25	20		228
4	192	25	110	19	30	8		192
5	105	19	53	2	25	6		105
6	44	5	22	5	9	3		44
7	30	4	16	3	7	1		31
8	15	2	7	0	5	0		14
9	6	0	3	0	1	0		4
Mais de 10	5	1	3	0	0	0		5
Desconhecido	8	6	3	0	0	1		8
Total	1111	215	486	138	128	136		1108

ANEXO II

FICHA PROTÓTIPO

REGISTO DE INFORMAÇÃO

1.

FICHA Nº _____
 ANO: _____
 LOCAL/FREGUESIA: _____ cód. _____

2.

IDENTIFICAÇÃO:

IDADE cód. _____

<15	15 -20	21 -25	26 -30	31 -35	36 -40	41 -45	46 -50	51 -55	56 -60	61 -65	66 -70	>71	
-----	--------	--------	--------	--------	--------	--------	--------	--------	--------	--------	--------	-----	--

SEXO cód. _____

0	1	
---	---	--

NATURALIDADE: cód. _____

Freg. _____	Conc. _____	Distr. _____
-------------	-------------	--------------

ESTADO CÍVIL: cód. _____

Solteiro	Casado	Divorc.	Comp.	Outras	
----------	--------	---------	-------	--------	--

NACIONALIDADE: cód. _____

Português	Africana	Europ.	outras	
-----------	----------	--------	--------	--

3.

AGREGADO FAMILIAR/

conjugue	Filhos	Asc.	Terc.	Total	cód. _____
----------	--------	------	-------	-------	------------

4.

HABILITAÇÕES: cód. _____

Académicas

Analfab.	1°C	2°C	3°C	Secund.	Super.	Licenc.	Outros	
----------	-----	-----	-----	---------	--------	---------	--------	--

Profissionais cód. _____

--	--

5.

SITUAÇÃO SOCIAL / PROFISSIONAL:

Empregado	T. Ind.	N. trab	Desem	balxa	Pens.	cód. _____
-----------	---------	---------	-------	-------	-------	------------

HABITAÇÃO:

C. Unifamiliar	Apart.	P.Casa	Quarto	Colect.	Barraca	Tend/Roul	S/Abrigo	Vivend.	Outras	Própria	cód. _____	cód. _____
----------------	--------	--------	--------	---------	---------	-----------	----------	---------	--------	---------	------------	------------

6.

SITUAÇÃO ECONÓMICA:

	Próprio	Conjuge	Filhos	Asc.	Terc.	cód. _____	Total	cód. _____				
Rend. Trabalho												
Outros Rend.								cód. _____				
TOTAL	<10	11-20	21-25	26-30	31-35	36-40	41-50	51-60	61-70	71-100	>101	cód. _____
REND. DISPONÍVEL	<10	11-20	21-25	26-30	31-35	36-40	41-50	51-60	61-70	71-100	>101	cód. _____

DESPESAS: cód. _____

VALOR CAPITAÇÃO	TIPO DE SUBSÍDIO	VALOR
	Eventual	
	Mensal	

7.

SAÚDE: cód. _____

Doente	Saudável
--------	----------

8.

INICIO DO PROCESSO	cód. _____	Nº ATEND.	cód. _____	ÚLT. VEZ RECORR. SERV.	cód. _____	OUT. SITUAÇÕES	cód. _____
--------------------	------------	-----------	------------	------------------------	------------	----------------	------------

9.

OBSERVAÇÕES: