



Fernando Pedro Vieira Santos

**A Crise do Estado Social: a desconstrução do pensamento
de um Estado Prestador na Proteção Social, no âmbito do
Rendimento de Inserção Social, a partir do Século XXI**

Dissertação de Mestrado em Administração Público-Privada,
apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

Orientador: Professor Doutor Fernando Licínio Lopes Martins

Julho/2018



UNIVERSIDADE DE COIMBRA

• U



C •

FDUC FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Fernando Pedro Vieira Santos

**A Crise do Estado Social: a desconstrução do pensamento de um Estado
Prestador na Proteção Social, no âmbito do Rendimento de Inserção Social,
a partir do Século XXI**

*The Social State's Crises: the deconstruction of the thought of a social protection
Provider State within the scope of the Social Insertion Income from the 21st
Century*

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito na
Universidade de Coimbra no âmbito do 2.º Ciclo de
Estudos em Administração Público-Privada (conducente
ao grau de Mestre), sob a orientação do Professor Doutor
Fernando Licínio Lopes Martins

Coimbra, 2018

Agradecimentos

Ao Professor Doutor Fernando Licínio Lopes Martins,

À minha querida Esposa e Filhas,

Aos meus Pais,

Aos meus amigos,

RESUMO

Numa sociedade moderna, profundamente marcada pela alteração dos pressupostos sobre os quais se ergueu o Estado prestador de serviços e interventor (Estado Social de Direito), assistimos a um agudizar da crise nos sistemas públicos de proteção social em Portugal, levando à imperativa necessidade de alteração da conceção enraizada de dependência social inexorável face ao Estado, na nossa sociedade.

A crise bancária iniciada em 2007 que assolou Portugal, assim como noutros países na Europa, provocou uma transfiguração da realidade económica, financeira e social, aliado à tendência progressiva de desintervenção do Estado na vida da sociedade, relançou a discussão se este caminho seria economicamente sustentável ou até politicamente admissível.

Inevitavelmente, perante uma conjuntura de austeridade não é de surpreender o reacender do debate sobre até que ponto a possibilidade do Estado necessitar de alterar as suas políticas públicas, alterando pressupostos e situações já consolidados (v.g. ao nível da proteção social), poderá afetar a essência dos direitos fundamentais conquistados e consagrados na nossa Lei Fundamental e considerar-se, inclusive, um retrocesso social.

Na verdade, os direitos fundamentalmente consagrados possuem custos financeiros para o Estado, conseqüentemente, a sua eficácia está dependente dos recursos disponíveis e a organização da Administração.

Concomitantemente, torna-se cada vez mais notório que o Estado não pode ser perspectivado como o único agente responsável pelo processo social, justificando-se, portanto, uma lógica de subsidiariedade social⁽¹⁾ e uma maior valorização da sociedade civil na procura de soluções para os problemas que enfrentam, sem o recurso e a dependência inexorável do Estado.

Palavras-chave: Administração Pública, Crise do Estado Social, Proteção Social, Rendimento Social de Inserção, Direitos Sociais.

⁽¹⁾ *Vide* CATARINA SANTOS BOTELHO, Os Direitos Sociais num Contexto de Austeridade: Um elogio Fúnebre ao Princípio da Proibição do Retrocesso Social?, Pág. 282

ABSTRACT

In a modern society profoundly marked by the change of the assumptions on which the service provider and intervener State (Rule of Law) has risen, we have witnessed an exacerbation of the crisis in Portugal's public social protection systems, leading to the imperative need of change in the ingrained notion of inexorable social dependence on the State, in our society.

The banking crisis that began in 2007 and devastated Portugal, as well as other European Countries, has brought about a transfiguration of the economic, financial and social realities, combined with the progressive tendency of the State's disengaging from its society's life, re-launched the debate as to whether this path would be economically sustainable or even politically acceptable.

Inevitably and not surprisingly, faced with an austerity scenario there came the re-kindling of the debate about to what extent the State's need to alter its public policies, changing conventions and already consolidated situations (e.g. concerning social protection), may affect the essence of conquered fundamental rights which are consecrated in our Fundamental Law and might even be considered a social regression.

In fact, the consecrated constitutional and fundamental rights entailed huge financial costs for the State and, consequently, its efficiency is dependent on the available resources and the Administration's organization.

Concurrently, it becomes increasingly clear that the State cannot be seen at the sole responsible agent for the social process, thus justifying a logic of social subsidiarity and a greater appreciation of civil society seeking solutions to their problems without its recourse and inexorable dependence on the State.

Keywords: Public Administration, Social State's Crises, Social Protection, Social Insertion Income, Social Rights.

Lista de Siglas e Abreviaturas

AcTC – Acórdão do Tribunal Constitucional

Art. – Artigo

BCE – Banco Central Europeu

CF - Conforme

CRP – Constituição da República Portuguesa

Ed. – Edição

CEE – Comunidade Económica Europeia

FMI – Fundo Monetário Internacional

GEP – Gabinete de Estratégia e Planeamento

N.º - Número

NUT - Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos

PAEF - Programa de Assistência Económico Financeira

Pág. - Página

PFI - *Private Finance Iniciativa*

PPP's – Parcerias Público Privadas

RMG – Rendimento Mínimo Garantido

RSI – Rendimento Social de Inserção

SISS – Sistema de Informação da Segurança Social

ISS,I.P. – Instituto de Segurança Social, Instituto Público

SESS - Sistema de Estatística da Segurança Social

SPSS - Statistical Package for Social Science – Windows

v.g. – Abreviatura de verbi gratia (latim) = por exemplo

Vol. - Volume

Índice

Introdução.....	9
CAPÍTULO I – Breve Referência à Evolução do Estado e da Administração Pública	12
1.1. Estado Liberal (Finais do Séc. XVIII aos fins do Séc. XIX).....	13
1.2. A Transição para o Séc. XX e o Estado Direito Social (Estado-Providência).....	19
1.2.1. Garantias dos Particulares	27
1.3. Da crise do Estado-Providência à emergência do novo modelo de Estado: Estado Pós-Social.....	28
1.3.1. A Crise do Estado Providência.....	28
1.3.2. Emergência de um novo modelo de Estado: Estado Pós-Social ou Regulador..	31
1.3.3. No dealbar da crise do século XXI.....	42
CAPÍTULO II - A Proteção Social em Portugal	47
2.1. Breve Apontamento Histórico das origens da Proteção Social em Portugal	47
2.2. Rendimento Social de Inserção – Enquadramento Legal e Histórico	60
CAPÍTULO III - Metodologia	68
3.1. Objetivo de Investigação.....	68
3.2. Filosofia e Estratégia de Investigação	69
3.3. Questões de Investigação	71
CAPÍTULO IV - Apresentação e Discussão de Resultados.....	73
4.1. Breve caracterização do concelho de Leiria.....	74
4.2. Análise de Dados Quantitativos Beneficiários com processamento de RSI nas freguesias do concelho de Leiria.....	75
4.3. Análise Estatística dos Resultados do Inquérito por Questionário	89
4.4. Discussão de Resultados – Questões de Investigação.....	107
CAPÍTULO V – Conclusão	124
Bibliografia	128
Anexos	138

Lista de Gráficos

GRÁFICO 1- TOTAL DE BENEFICIÁRIOS COM PROCESSAMENTO DE RSI NO CONCELHO DE LEIRIA, POR SEXO.....	83
GRÁFICO 2- REPRESENTAÇÃO GRÁFICA - ZONA URBANA + ZONA RURAL.....	97
GRÁFICO 3- REPRESENTAÇÃO GRÁFICA – ZONA URBANA	98
GRÁFICO 4- REPRESENTAÇÃO GRÁFICA – ZONA RURAL	99
GRÁFICO 5 - JÁ ASSINOU ALGUM CONTRATO DE PROGRAMA DE INSERÇÃO?.....	100
GRÁFICO 6 - REPRESENTAÇÃO GRÁFICA - EM RELAÇÃO AO PROGRAMA DE INSERÇÃO, CONSIDERA QUE PARTICIPOU NA DEFINIÇÃO DAS AÇÕES NEGOCIADAS?.....	101
GRÁFICO 7- PARA ALÉM DA PRESTAÇÃO PECUNIÁRIA QUE RECEBE QUAIS SÃO AS OUTRAS CONTRAPARTIDAS DESTE ACORDO?	102
GRÁFICO 8- PARA ALÉM DA PRESTAÇÃO PECUNIÁRIA QUE RECEBE QUAIS SÃO AS OUTRAS CONTRAPARTIDAS DESTE ACORDO? - ZONA URBANA	103
GRÁFICO 9 - PARA ALÉM DA PRESTAÇÃO PECUNIÁRIA QUE RECEBE QUAIS SÃO AS OUTRAS CONTRAPARTIDAS DESTE ACORDO? - ZONA RURAL	104
GRÁFICO 10- CONSIDERANDO A SUA SITUAÇÃO COM QUAL DESTAS AFIRMAÇÕES SE IDENTIFICA MAIS?	105

Lista de Tabelas

TABELA 1- BENEFICIÁRIOS COM PROCESSAMENTO DE RSI, RESIDENTES NAS FREGUESIAS DO CONCELHO DE LEIRIA, DE 2009 A 2017.....	76
TABELA 2 - % BENEFICIÁRIOS COM PROCESSAMENTO DE RSI POR FREGUESIAS DO CONCELHO DE LEIRIA	78
TABELA 3 - FAMÍLIAS COM PROCESSAMENTO DE RSI RESIDENTES NAS FREGUESIAS DO CONCELHO DE LEIRIA, DE 2009 A 2017.....	79
TABELA 4 - % FAMÍLIAS COM PROCESSAMENTO DE RSI NO CONCELHO DE LEIRIA	80
TABELA 5- BENEFICIÁRIOS COM PROCESSAMENTO DE RSI, RESIDENTES NAS FREGUESIAS DO CONCELHO DE LEIRIA, DE 2009 A 2017, POR SEXO MASCULINO	81

TABELA 6- BENEFICIÁRIOS COM PROCESSAMENTO DE RSI, RESIDENTES NAS FREGUESIAS DO CONCELHO DE LEIRIA, DE 2009 A 2017, POR SEXO FEMININO	82
TABELA 7- BENEFICIÁRIOS COM PROCESSAMENTO DE RSI, RESIDENTES NAS FREGUESIAS DO CONCELHO, DE 2009 A 2017, POR ESCALÃO ETÁRIO <= 19 ANOS	84
TABELA 8 - BENEFICIÁRIOS COM PROCESSAMENTO DE RSI, RESIDENTES NAS FREGUESIAS DO CONCELHO DE LEIRIA, DE 2009 A 2017, POR ESCALÃO ETÁRIO DOS 20 AOS 60 ANOS.....	85
TABELA 9 - BENEFICIÁRIOS COM PROCESSAMENTO DE RSI, RESIDENTES NAS FREGUESIAS DO CONCELHO DE LEIRIA, DE 2009 A 2017, POR ESCALÃO ETÁRIO> 60 ANOS	86
TABELA 10 - BENEFICIÁRIOS COM PROCESSAMENTO DE RSI, RESIDENTES NAS FREGUESIAS DO CONCELHO DE LEIRIA, DE 2009 A 2017, POR NACIONALIDADE	87
TABELA 11- BENEFICIÁRIOS COM PROCESSAMENTO DE RSI, RESIDENTES NAS FREGUESIAS DO CONCELHO DE LEIRIA, DE 2009 A 2017, POR ESTADO CIVIL	88
TABELA 12- CARACTERIZAÇÃO DA AMOSTRA	92
TABELA 13- TESTE U DE MANN-WHITNEY PARA AS DIFERENÇAS ENTRE A ZONA RURAL E URBANA.....	93
TABELA 14- TABELA DE FREQUÊNCIAS ZONAS Vs. EQUACIONOU OUTRA ALTERNATIVA ANTES DE RECORRER AO RSI.....	94
TABELA 15- RESULTADOS DO TESTE DE QUI-QUADRADO.....	94
TABELA 16- TESTE U DE MANN-WHITNEY PARA AS DIFERENÇAS ENTRE A ZONA RURAL E URBANA RELATIVAMENTE NA BENEFICIAÇÃO DO RENDIMENTO NO PASSADO	95
TABELA 17- TABELA DE FREQUÊNCIAS ZONAS Vs. HÁ MUITOS BENEFICIÁRIOS DO RSI QUE POR DIVERSAS RAZÕES, JÁ BENEFICIARAM DO RENDIMENTO NO PASSADO, E VOLTARAM MAIS TARDE A REQUERER NOVAMENTE, ESTE É O SEU CASO?	96
TABELA 18- TESTE U DE MANN-WHITNEY PARA AS DIFERENÇAS ENTRE A ZONA RURAL E URBANA RELATIVAMENTE AO TEMPO QUE É BENEFICIÁRIO DO RSI	96
TABELA 19- PRINCIPAIS RAZÕES QUE LEVARAM A UMA SITUAÇÃO DE CARÊNCIA ECONÓMICA GRAVE DA ÚLTIMA VEZ QUE REQUEREU O RSI DOS BENEFICIÁRIOS DO CONCELHO DE LEIRIA	98
TABELA 20 - CONSIDERANDO A SUA SITUAÇÃO COM QUAL DESTAS AFIRMAÇÕES SE IDENTIFICA MAIS?	106

Lista de Quadros

QUADRO 1 - POPULAÇÃO RESIDENTE POR GRUPOS ETÁRIOS APÓS AGREGAÇÃO DAS FREGUESIAS	138
------------------------------------------------------------------------------------------	-----

Lista de Figuras

FIGURA 1- ORGANIZAÇÃO DO SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL EM PORTUGAL	59
FIGURA 2- MAPA CONCELHO LEIRIA	74

Introdução

O percurso que agora se inicia move-se em torno de um quadro pincelado pelas transformações e mudanças ocorridas em Portugal, verificadas igualmente nos seus congêneres europeus, a partir do último quarto do séc. XX, com maior incidência no início do século XXI, nos demais domínios financeiro, económico e social que conduziram ao esgotamento do modelo social do Estado (Estado Providência). Pelo que foi notório a redução da assistência da Administração aos cidadãos no momento em que mais precisam dela, assistindo-se, inevitavelmente, a um aumento considerável da cooperação entre os setores público e privado em áreas do Estado Social, associado ao acréscimo da participação do setor privado em atividades tradicionalmente públicas.

Com efeito, no quadro nacional de esgotamento do Estado prestador provocou um retrocesso substancial na intervenção do Estado, bem como uma profunda reestruturação da Administração Pública, revelando-se insuficiente para assumir um inúmero conjunto de tarefas económicas e sociais tendo, inclusive, trazido consigo “o aumento da dependência do indivíduo relativamente aos poderes públicos”⁽²⁾.

Neste contexto, o rendimento social de inserção (RSI) tem sido, efetivamente, um enorme desafio do Estado Social no aumento da eficácia no combate à pobreza e exclusão social sendo constituído, simultaneamente, por uma prestação pecuniária e por um contrato de inserção correspondente a inúmeras atividades com vista à inserção social dos cidadãos.

Tornou-se, por isso, inevitável a desconstrução do pensamento do indivíduo num contexto cultural de subsidi dependência no âmbito das prestações sociais do RSI.

Por outras palavras, pensamos, humildemente, revelar-se imperativo uma emergente mudança de paradigma no pensamento da sociedade em Portugal, ganhando cada vez mais preponderância o repensar do papel da sociedade civil (v.g. beneficiários da prestação do RSI) de forma a diminuir a sua dependência face ao Estado na área da proteção social, caminhando para uma maior desintervenção do Estado neste domínio.

Todavia, todo o processo de desconstrução ou alteração de paradigma, quer seja ao nível das ciências, quer seja ao nível da vida, não se dá sem resistências. Afinal, não são

⁽²⁾ Vide VASCO PEREIRA DA SILVA, *Em busca do ato administrativo perdido*. (reimpressão), Almedina, Coimbra, 2003, pág.74.

todos os que, de forma aberta, reconhecem o esgotamento de uma conceção da forma de estar e atuar, na qual construíram o modo de compreender o seu mundo.

Deste modo, inicia-se a presente dissertação com uma breve referência à evolução do Estado e da Administração Pública (**Capítulo I – Breve Referência à Evolução do Estado e da Administração Pública**), porque só conhecendo o passado será possível compreender o momento atual dessa evolução histórica. Portanto, iniciaremos a nossa viagem com uma sucinta caracterização do Estado Liberal (a partir da revolução francesa no séc. XVII), até ao surgimento do Estado Social, até chegarmos ao foco do presente estudo: a crise do Estado Social em Portugal a partir do último quarto do séc. XX e início do século XXI, e com o surgimento do Estado pós-social, impondo a necessidade de reequacionar do modelo de intervenção do Estado. Naturalmente assistiu-se à progressiva desintervenção estadual nos mais diversos domínios económicos e sociais e o sucessivo recurso a opções jurídico-privadas na atividade administrativa.

Neste capítulo colocará ainda em evidência a importância de compreender que as dificuldades orçamentais que assolaram Portugal e nos seus congéneres europeus, com especial enfoque a partir do início do séc. XXI, impuseram a obrigatoriedade de *emagrecimento*⁽³⁾ do Estado da Administração e o reequacionar do carácter eterno de todas as conquistas sociais após a Revolução de 25 de abril de 1974.

O presente estudo será obtido através de uma pesquisa bibliográfica, acentuando o ponto de vista de autoridades na matéria.

No **Capítulo II (A Proteção Social em Portugal)** colocaremos em relevo o direito constitucionalmente consagrado dos cidadãos no acesso à proteção social e à segurança social, tarefa fundamental de qualquer Estado de Direito, permitindo a todos os cidadãos melhorar situações de extrema fragilidade económica e Social.

Seguidamente, delimitaremos o âmbito do conceito de proteção social focando a nossa atenção na então prestação do rendimento mínimo garantido, revogado pelo atual rendimento social de inserção, criados num contexto de reforma solidária do Estado Providência, de forma a conferir às pessoas e agregados familiares apoios numa situação de vulnerabilidade económica e social, bem como um programa de inserção social no mercado de trabalho, mediante um estudo e pesquisa bibliográfica.

⁽³⁾ Itálico nosso

No **Capítulo III – Metodologia**, direcionamos a nossa atenção na explicação dos objetivos principais a alcançar na presente dissertação e, por outro lado, a identificação e justificação das opções metodológicas escolhidas para a realização do presente estudo.

Em seguida será efetuada a análise e discussão dos resultados obtidos com os dados estatísticos facultados pelas entidades competentes e através dos dados alcançados através dos inquéritos por questionário distribuídos aos atores sociais da investigação (beneficiários/famílias com processamento de RSI das freguesias rurais e urbanas do concelho de Leiria), com o objetivo de entender se os atores sociais têm consciência da inevitabilidade do reequacionar o pensamento e o modo de estar e atuar, no sentido de revalorizar o seu papel da sociedade, permitindo encontrarem autonomamente solução para os problemas que enfrentam, sem a dependência relativamente aos poderes públicos (**Capítulo IV – Apresentação e Discussão de Resultados**).

No **Capítulo V (Conclusão)** ousamos expor algumas conclusões concernentes às questões envolvidas, as quais foram o culminar de um processo individual de amadurecimento de ideias, através de uma síntese ponderada das matérias estudadas.

CAPÍTULO I – Breve Referência à Evolução do Estado e da Administração Pública

Qualquer aproximação ao estudo da evolução do Estado e da Administração Pública terá de ter sempre por base o conhecimento do passado, pois só assim poderemos conhecer e compreender o momento atual dessa evolução histórica.

Na verdade, não se deve perder de vista toda e qualquer classificação que possa servir de suporte e enquadramento à nossa investigação, contudo, não pretendemos recuar até às origens do Estado, sob pena de nos afastarmos em demasia do tema central da dissertação.

Iniciaremos a nossa viagem com uma sucinta referência à evolução do Estado e da Administração Pública a partir a Revolução Francesa (1789 – 1799) – Estado Liberal, que marcou a viragem entre o Estado Absoluto para o Estado de Direito, como ponte de ligação para o desenvolvimento do Estado Social, na primeira metade do séc. XX. Focaremos toda a nossa atenção num conjunto de transformações ocorridas no Estado Social de Direito em Portugal, a partir dos anos 80 do séc. XX e com maior relevância, para nós, no início do século XXI que levaram “à diluição das fronteiras tradicionais entre os mundos público e privado”⁽⁴⁾.

Por outras palavras, naturalmente não podemos compreender o atual modelo da Administração Pública (Estado Pós-Social ou Estado Regulador) sem conhecer como evoluiu ao longo da sua já longa história.

Tomando emprestadas as palavras do Professor Diogo Freitas do Amaral, “(...) muitos autores há que, apostados em sublinhar o contraste entre o séc. XIX e o séc. XX, consideram que a evolução se fez do liberal para o Social, do abstencionismo económico para o intervencionismo económico, do Estado-autoridade para o Estado-proteção, da Administração como mero aparelho incumbido da execução da lei para a administração como conjunto de entidades promotoras do bem-estar (...)”⁽⁵⁾.

⁽⁴⁾ Vide JOÃO NUNO CALVÃO DA SILVA, *Mercado e Estado – Serviços de Interesse Económico Geral*. Edições Almedina, Coimbra, 2008, pág. 10.

⁽⁵⁾ Vide DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*. Vol. I, 3.^a Edição, 5.^a Reimpressão da edição de novembro de 2006, Edições Almedina, S.A., 2010, pág. 49 e 50.

Deste modo, torna-se imperioso descrever sucintamente a evolução histórica do Estado ⁽⁶⁾ e da Administração Pública ⁽⁷⁾.

1.1. Estado Liberal (Finais do Séc. XVIII aos fins do Séc. XIX)

Invariavelmente, o absolutismo vigente durante o Estado de Polícia⁽⁸⁾⁻⁽⁹⁾, resultou num sentimento de opressão generalizado, constituindo uma das causas principais das revoluções francesas.

⁽⁶⁾ De acordo com o pensamento do Professor Diogo Freitas do Amaral, o Estado pode ser definido como a “comunidade constituída por um povo que, a fim de realizar os seus ideais de segurança, justiça e bem-estar, se assenhoreia de um território e nele institui, por autoridade própria, o poder de dirigir os seus destinos nacionais e impor as normas necessárias à vida coletiva”; *Vide* DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Estudos de Direito Público e Matérias Afins*. Volume I, Almedina, Coimbra, 2004, págs. 16-17. Sobre a noção de Estado, *vide* ainda, GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7.^a edição, reimpressão, Almedina, Coimbra, 2003, págs. 89-90; MARCELLO CAETANO, *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*. 6.^a edição, Tomo I (reimpressão), Almedina, Coimbra, 1983, págs. 121 e segs.; ANDRÉ GONÇALVES PEREIRA e FAUSTO DE QUADROS, *Manual de Direito Internacional Público*. 3.^a Edição (reimpressão), Almedina, Coimbra, 1995, pág. 328; JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*. Tomo I, 6.^a edição, Coimbra Editora, pág. 44.

⁽⁷⁾ Como ensina PAULO OTERO, “A Administração Pública, visando sempre a prossecução de interesses públicos, com fins identificados que encontram a sua fonte num título jurídico do poder público, procura satisfazer necessidades coletivas dotadas de projeção ou repercussão política, reconduzíveis ao conceito de bem comum”, *Vide* PAULO OTERO, *Manual de Direito Administrativo*. Volume I (reimpressão), Almedina, Coimbra, 2013, págs. 24 e 25.

No ensinamento de FERNANDA PAULA OLIVEIRA e JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS, “a Administração é uma organização específica a quem incumbe uma tarefa de prossecução de finalidades ou interesses (...)”, continuam relativamente à definição de Administração Pública “A ideia de publicidade está ligada a um complexo de interesses que pertencem ou se referem a uma generalidade de pessoas distintas, a um público. (...) Estes interesses designam-se, agora, *interesses públicos*, na medida em que certos órgãos da comunidade politicamente estabelecida vão avaliar a importância relativa das *necessidades comuns* e eleger algumas de entre elas para confiar a sua satisfação a serviços próprios do aparelho que dirige a sua vida da comunidade.” *Vide* FERNANDA PAULA OLIVEIRA e JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*. 4.^a edição, Almedina, Coimbra, 2015, pág. 15.

Na esteira de FERNANDA PAULA OLIVEIRA e JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS, a definição de Administração Pública pode ser analisada em quatro “*sentidos de expressão*”: *organizatório, funcional, material e formal*.

Assim sendo, a Administração Pública no sentido organizatório corresponde à complexa “máquina” sobre a qual assenta a organização dos órgãos (centrais e locais) do aparelho do Estado, enquanto que o conceito de Administração Pública remete-nos para o a atividades daquele complexo esquema organizatório.

Por seu turno, a noção de Administração Pública no sentido material corresponde ao conjunto de tarefas administrativas ou “atividade de administrar”, implicando, invariavelmente, uma delimitação material das funções do Estado.

Por fim, o sentido formal do conceito de Administração Pública engloba os atos (v.g. atos administrativos) que exteriorizam a atividade administrativa.

Acerca do conceito de Administração Pública, *Vide* FERNANDA PAULA OLIVEIRA e JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*. 4.^a edição, Almedina, Coimbra, 2015, págs. 18 e 19; DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*. Volume I, 2.^a edição (4.^a reimpressão), Almedina, Coimbra, 2000. Págs. 32-41; MARCELLO CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*. Tomo I, 10.^a edição, Coimbra Editora, Lisboa, 1973, págs. 2-6.

O *Estado de Direito Liberal*⁽¹⁰⁾ (conhecido como a “Época Liberal”), teve início com as Revoluções americana e francesa no final do séc. XVIII, verificando-se o seu auge no final do séc. XIX, nascendo sob a bandeira da afirmação de uma esfera social e das esferas individuais perante o poder público e, portanto, da sua limitação política e jurídica⁽¹¹⁾.

Um dos fatores determinantes para a eclosão das revoluções liberais foi a reação inequívoca contra o absolutismo moderno, bem como o desenvolvimento da burguesia, classe social que pretendia maior liberdade e menos condicionalismos por parte do Estado.

Com a revolução francesa de 1789 prevalecem os valores da liberdade e existência de direitos fundamentais dos cidadãos, invocáveis perante o Estado os quais deverão ser respeitados, tais como, o princípio da legalidade da administração⁽¹²⁾, a preconização da igualdade dos cidadãos perante a Administração e, por último, o princípio da separação dos poderes⁽¹³⁾. Nesta matéria, Maria João Estorninho observa que “(...) é precisamente em nome dessa liberdade que no Estado Liberal se afirma a necessidade de

(8) Diogo Freitas do Amaral enquadra o Estado Político numa *primeira fase* na evolução histórica do Estado e da Administração Pública, “Numa *primeira fase*, encontrávamos na época da monarquia absoluta, que configurava aquilo a que se chama o *Estado de polícia*: o Poder é absoluto, não está limitado pela lei, nem pelos direitos subjetivos dos particulares, e traduz, portanto, numa situação de arbítrio.” Vide DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*. vol. II, 2.^a Edição (Reimpressão), Almedina, Coimbra, 2011, pág. 52.

(9) Nas palavras de Fernanda Paula Oliveira e José Eduardo Figueiredo Dias, no “Estado-de-Polícia” “a sua principal característica, sem dúvida, é o *absolutismo* da nova figura entretanto criada (Estado), com a centralização completa dos poderes no seu representante máximo – o monarca.” Vide FERNANDA PAULA OLIVEIRA e JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*. 4.^a edição, Almedina, Coimbra, 2015, pág. 23.

(10) Como refere o Professor Diogo Freitas do Amaral, “Com a Revolução Francesa, entra-se numa *segunda fase*, que é a fase do Estado de Direito Liberal (Séc. XIX).” Vide DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*. vol. II, 2.^a Edição (Reimpressão), Almedina, Coimbra, 2011, pág. 52.

(11) Vide MARCELO REBELO DE SOUSA E ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Direito Administrativo Geral – Introdução e princípios fundamentais*. Publicações Dom Quixote, 2004, pág. 101 e 102.

(12) Nas palavras de Fernanda Paula Oliveira e José Eduardo Figueiredo Dias, “o princípio da legalidade da administração “traduz a ideia-chave da subordinação da Administração à Lei, com o que nasce o Estado de Direito e o direito administrativo ramo do Direito especificamente dirigido à Administração Pública, com o objetivo prioritário (...) de defender e proteger os direitos dos cidadãos (...) perante as autoridades administrativas”. Vide FERNANDA PAULA OLIVEIRA E JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*. 4.^a Edição, Edições Almedina, SA., 2015, pág. 25.

(13) A bibliografia portuguesa e estrangeira sobre este conceito é muito vasta, dando ênfase entre os nossos autores, como ensina Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da Silva, “E, assim, necessário remontar à génese do contencioso administrativo, à Revolução francesa e ao seu entendimento do princípio da separação de poderes, que determinou o que já anteriormente chamei de “pecado original” do contencioso administrativo: <<um contencioso privativo da Administração>>.” Vide VASCO MANUEL PASCOAL DIAS PEREIRA DA SILVA, *Em Busca do Acto Administrativo Perdido*. Coleção Teses, Livraria Almedina, Coimbra, 1996, pág. 11.

limitar o poder político, quer através da divisão e repartição de órgãos, quer através da redução ao mínimo das tarefas por ele desempenhadas “⁽¹⁴⁾.

O princípio da legalidade da administração vem estabelecer o princípio da subordinação à lei, ou seja, a Administração Pública passa a estar sujeita aos limites legalmente estabelecidos⁽¹⁵⁾. Nestes termos, a lei aparece, pois, como um limite da ação administrativa, por outras palavras, todos e quaisquer atos praticados pela Administração devem de estar de acordo com as normas legais⁽¹⁶⁾.

Com a afirmação do princípio da legalidade da administração e o reconhecimento de direitos do Homem a que a Administração estaria obrigada a respeitar⁽¹⁷⁾ nasce, assim, a preocupação de conferir aos particulares um conjunto de garantias jurídicas e direitos subjetivos públicos invocáveis perante o próprio Estado, impedindo a Administração de invadir a sua esfera ou prejudicar os seus direitos sem ser com base numa lei emanada pelo Poder Legislativo⁽¹⁸⁾.

Por outro lado, foquemo-nos, por breves momentos, no surgimento do princípio da separação de poderes⁽¹⁹⁾⁻⁽²⁰⁾.

⁽¹⁴⁾ Vide MARIA JOÃO ESTORNINHO, *A Fuga para o Direito Privado, contributo para o estudo da actividade de direito privado da administração pública*. Reimpressão, Almedina, Coimbra, 1999, pág. 30.

⁽¹⁵⁾ Como refere o Professor Diogo Freitas do Amaral, “É o princípio da legalidade na sua primeira configuração, ou seja, na sua formulação negativa (também conhecido como princípio do *primado* da lei): a lei (parlamentar) é um limite à acção administrativa.” Vide DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*. vol. II, 2.ª Edição (Reimpressão), Almedina, Coimbra, 2011, pág. 53.

⁽¹⁶⁾ Cfr. observa Maria João Estorninho, “Esta é a principal inovação do período liberal (...) ao contrário do que se verificava no Estado Absoluto, toda a actividade da Administração Pública, e não apenas o Fisco, passa agora a estar sujeita à lei.” Vide MARIA JOÃO ESTORNINHO, *A Fuga para o Direito Privado, contributo para o estudo da actividade de direito privado da administração pública*. Reimpressão, Almedina, Coimbra, 1999, pág. 32.

⁽¹⁷⁾ Tal como se proclamado no artigo n.º 16.º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, em França (1789), “(...) toda a sociedade na qual a *garantia dos direitos* não esteja assegurada, nem a *separação de poderes* determinada, não tem Constituição.”

⁽¹⁸⁾ Nas palavras de João Nuno Calvão da Silva, “Portanto, a afirmação da liberdade assumia não apenas uma dimensão individual, conferindo-se aos particulares uma ampla esfera de autonomia em face do Estado, mas também social, ocupando a sociedade o papel anteriormente desempenhado pelo poder público da economia.”, Vide JOÃO NUNO CALVÃO DA SILVA, *Mercado e Estado – Serviços de Interesse Económico Geral*. Edições Almedina, Coimbra, 2008, pág. 23.

⁽¹⁹⁾ Nas palavras de Marcelo Rebelo de Sousa e André Salgado de Matos, “ Sob a inspiração de Montesquieu, o princípio da separação de poderes foi entendido em termos rígidos, significando isto que cada função do Estado deveria ser exercida por órgãos diferentes do aparelho estadual e que cada um deles deveria exercer apenas uma daquelas funções”. Vide MARCELO REBELO DE SOUSA E ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Direito Administrativo Geral – Introdução e princípios fundamentais*. Publicações Dom Quixote, 2004, pág. 102.

⁽²⁰⁾ Nestes termos, ensina Fernanda Paula Oliveira e José Eduardo Figueiredo Dias que “o princípio da separação de poderes é um rasgo característico da forma de Estado (democracia), nomeadamente pela filosofia anti-absolutista que contém: a ideia de delimitar o poder como forma de evitar a tentação para o seu

Segundo os autores Pedro Costa e Licínio Lopes Martins, “O Estado concebido pelas revoluções liberais de oitocentos assentava num princípio de organização política que determinava a separação nítida e cortante entre os campos ou esferas de atuação do Estado: é essa a origem do conhecido princípio da separação entre o Estado e a Sociedade.”⁽²¹⁾

Assim, neste contexto, observa-se uma desintervenção pública nos diversos domínios social, económico e cultural⁽²²⁾.

Nas palavras do Professor Diogo Freitas do Amaral, “A expressão *separação* de poderes tanto designa uma *doutrina política* como um *princípio constitucional*”⁽²³⁾, logo assiste-se a uma estruturação do poder político do Estado, tendo sido desenvolvido inicialmente por Locke⁽²⁴⁾ e concretizada por Montesquieu⁽²⁵⁾.

Assim, segundo os autores Locke e Montesquieu, propõe-se uma tripartição dos poderes do Estado (legislar, executar e julgar)⁽²⁶⁾ entregando tais tarefas pelos diversos órgãos administrativos independentes entre si, sendo considerado como a pilar fulcral da construção da política liberal, no qual o poder do “Estado tinha de estar separado por vários centros organizatório, mas que evoluiu rapidamente para a afirmação da preponderância do Parlamento sobre os poderes estaduais, convertendo-se este órgão no centro do Estado”⁽²⁷⁾.

exercício de forma hegemónica”. Vide FERNANDA PAULA OLIVERIA E JODÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*. Edições Almedina, 2013, pág. 37.

⁽²¹⁾ Vide PEDRO COSTA GONÇALVES E LICÍNIO LOPES MARTINS, – *Estudos de Regulação Pública – I (Organização de Vital Moreira)*, Coimbra Editora, 2004, pág.173.

⁽²²⁾ Por outras palavras, o Estado só deveria assumir as tarefas de que a sociedade se desinteressava ou que não podia ou não conseguia executar em termos satisfatórios. Idem. Pág. 174.

⁽²³⁾ Vide DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*. vol. II, 2.^a Edição (Reimpressão), Almedina, Coimbra, 2011, pág. 14.

⁽²⁴⁾ No pensamento de Locke não “simplesmente (...) alcançar a mais perfeita organização estrutural do exercício da soberania, mas antes (...) criar condições institucionais de respeito da esfera individual.” Vide JOSÉ MANUEL SÉRVULO CORREIA, *Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos*. Almedina, Reimpressão, 2013, pág. 25.

⁽²⁵⁾ Como ensina Diogo Freitas do Amaral, “Consistia e consiste tal doutrina, basicamente, numa dupla distinção: a *distinção intelectual* das funções do Estado; e a *distinção política* dos órgãos que devem desempenhar tais funções – entendendo-se que para cada função deve existir um órgão próprio, diferente dos demais, ou um conjunto de órgãos próprios.”

⁽²⁶⁾ Neste sentido, o Professor Diogo Freitas do Amaral afirma que, “(...) em consequência do princípio da separação de poderes, ocorreu neste período – pela primeira vez na história – a separação entre administração e a justiça, ou seja, a distinção material entre a função administrativa e a função jurisdicional e, simultaneamente, a entrega de competências administrativas aos órgãos do poder executivo (v.g., Governo e seus agentes) e a atribuição das competências jurisdicionais aos órgãos do poder judicial (tribunais)”. Vide DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*. vol. I, 3.^a Edição, 5.^a Reimpressão da edição de novembro de 2006, Edições Almedina, 2010, pág. 77.

⁽²⁷⁾ Vide FERNANDA PAULA OLIVERIA E JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*. Edições Almedina, 2013, pág. 25.

Com efeito, verifica-se a afirmação do Poder Legislativo como principal ponto do poder público face ao Poder Executivo⁽²⁸⁾: o poder até então atribuído à Coroa é confiado ao Parlamento⁽²⁹⁾. Por outras palavras, o princípio da separação de poderes teve como objetivo a separação entre o poder Legislativo e o Executivo, de forma a garantir o respeito pelos direitos dos cidadãos perante a Administração, através de lei geral e abstrata emanada pelo Parlamento e no qual a Administração limitar-se-ia a executar⁽³⁰⁾.

Segundo João Nuno Calvão da Silva, “Naturalmente, em resultado do sentimento de inimizade face ao Estado Polícia, o Poder Legislativo afirma-se como o centro nevrálgico do poder público em detrimento do Executivo. O Parlamento substitui o Príncipe iluminado no seu papel central, porquanto é ali que a Nação exprime a sua vontade livre e consciente⁽³¹⁾.”

Por seu turno, os autores Fernanda Paula Oliveira e José Eduardo Figueiredo Dias vão ainda mais longe ao vincar a ideia de que, “Também como consequência da afirmação do princípio da legalidade e da supremacia do Parlamento, aliada ao sentimento de grande inimizade em face do poder executivo (sobrevivência do Estado-de-Polícia), a tarefa administrativa, na zona da legalidade, torna-se numa tarefa meramente executiva, desenvolvida em estrita obediência à lei⁽³²⁾”. Por conseguinte, a Administração é apenas executiva, podendo atuar somente no estrito sentido da lei, ou seja, em matérias reservadas à normação legal - princípio da reserva de lei⁽³³⁾.

(28) Neste Sentido, Diogo Freitas do Amaral defende “a existência de dois poderes do Estado, autónomos, cada um com a sua legitimidade: o Poder Executivo, encabeçado pelo rei e seus ministros, tem a legitimidade hereditária, decorrente da tradição monárquica; o Parlamento, por seu lado, tem a legitimidade democrática, decorrente do voto popular.” *Vide* DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*. vol. II, 2.ª Edição (Reimpressão), Almedina, Coimbra, 2011, pág. 53.

(29) Defende Diogo Freitas do Amaral, “Dentro conceção dualista, verifica-se que a Administração pública está às ordens do soberano, depende hierarquicamente dele, e por isso pode fazer tudo aquilo que ele lhe ordenar, exceto o que for proibido através de lei votada no Parlamento”. *Vide* DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*. Vol. II, 2.ª Edição (Reimpressão), Almedina, Coimbra, 2011, pág. 53.

(30) Nas palavras de Nuno Piçarra, “ (...) por razões de certeza e segurança jurídicas, ser a exclusiva portadora dos critérios jurídicos de solução de litígios, pretendia possuir absoluta determinabilidade, de tal maneira que os órgãos encarregados de a executar vissem reduzido o desempenho da sua função a uma atividade automática ou fonográfica.” *Vide* NUNO PIÇARRA, *A Separação de poderes na Constituição de 76, In Nos Dez Anos da Constituição*, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 1986, *ob. cit.*, pág. 151.

(31) *Vide* JOÃO NUNO CALVÃO DA SILVA, *Mercado e Estado – Serviços de Interesse Económico Geral*. Edições Almedina, Coimbra, 2008, pág. 24.

(32) *Vide* FERNANDA PAULA OLIVERIA E JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, 4.ª Edição, Edições Almedina, SA., 2015, pág. 25.

(33) Nesta matéria, refere ainda Fernanda Paula Oliveira e José Eduardo Figueiredo Dias “ O que não invalida que, fora desta zona – e, em geral, fora das matérias reservadas à lei – a Administração continuasse a gozar de um poder discricionário de grande amplitude, ainda para mais por se considerar que, estando fora da lei

Por outro lado, a Administração Pública do Estado Liberal apresentava como forma de atuação, quase exclusivo, o ato administrativo⁽³⁴⁾.

Assim, o final do séc. XIX é a fase do Estado Liberal por excelência, se, por um lado, os cidadãos eram detentores de direitos subjetivos intocáveis, perante a Administração, por outro lado, o Estado Moderno intervencionista dava lugar ao Estado mínimo ou abstencionista, caracterizado pelas ideias económicas do *laissez-faire*, *laissez-passer*⁽³⁵⁾⁻⁽³⁶⁾⁻⁽³⁷⁾.

Em resumo, assistiu-se, claramente, a um fosso a separar o Estado e a Sociedade⁽³⁸⁾, no qual se verificou uma significativa redução no seu papel, no seu intervencionismo e no exercício privado das tarefas administrativas⁽³⁹⁾, abstendo-se, quanto

estava fora do direito, sendo um poder originário que a Administração desenvolvia livremente.” Vide FERNANDA PAULA OLIVERIA E JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*. 4.^a Edição, Edições Almedina, SA., 2015, pág. 25.

⁽³⁴⁾ Nesta matéria, Diogo Freitas do Amaral ensina “o conceito de ato administrativo apareceu como modo de delimitar certos comportamentos da Administração em função da fiscalização da sua atividade pelos tribunais; mas, dentro dessa perspetiva, primeiro funcionou como garantia da Administração, e só depois como garantia dos particulares.” Vide DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*. vol. II, 2.^a Edição (Reimpressão), Almedina, Coimbra, 2011, pág. 233.

⁽³⁵⁾ A expressão “Laissez-faire, laissez-passer” (traduzida significa: deixar fazer, deixai ir, deixai passar), considerado o símbolo do liberalismo económico, defende que o Estado deve ter um papel cada vez menos ativo na atividade económica, permitindo aos mecanismos de mercado funcionarem livremente. Nestes termos, segundo o Professor Diogo Freitas do Amaral, “A adoção de políticas livre-cambistas no comércio externo e o desmantelamento do Estado patrimonial (venda de bens nacionais, leis de desamortização, e remissão de foros, censos e pensões) contribuíram decididamente para uma significativa redução, nesta fase, do papel ativo do Estado como agente económico”. Vide DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*. vol. I, 3.^a Edição, 5.^a Reimpressão da edição de novembro de 2006, Edições Almedina, 2010, pág. 79.

⁽³⁶⁾ Para Elísio Estanque, “(...) os defensores do *laissez faire*, do Estado mínimo, que apenas reconheciam o seu papel de <<vigilantes>>, garante da paz, dos direitos de propriedade e pouco mais (...)”. Vide ELÍLIO ESTANQUE. *Os Portugueses e o Estado-Providência – Uma Perspetiva Comparada*. Imprensa de Ciências Sociais, 2013, pág. 229.

⁽³⁷⁾ De acordo com o pensamento de Fernanda Paula Oliveira e José Eduardo Figueiredo Dias, “Existia um fosso claro entre as preocupações do Estado e da sociedade: são dois mundos diferentes e separados, o que explica também a política do (*laissez faire*, *laissez passer*) e a configuração do Estado como (*guarda-noturno*, com uma significativa redução do seu papel e do seu intervencionismo (...))”. Vide FERNANDA PAULA OLIVERIA E JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*. Edições Almedina, 2013, pág. 23.

⁽³⁸⁾ Como afirmam Fernanda Paula Oliveira e José Eduardo Figueiredo Dias, “Existia um fosso claro entre as preocupações do Estado e da Sociedade: são dois mundos diferentes o que explica também a política do “*laissez-faire*, *laissez-passer*” e a configuração do Estado como “*guarda noturno*”, (...) configurando-se praticamente apenas como esquadra de polícia (com a finalidade de manter a ordem e a segurança) e repartição de finanças.” Vide FERNANDA PAULA OLIVERIA E JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*. 4.^a Edição, Edições Almedina, SA., 2015, pág. 25.

⁽³⁹⁾ Como refere Pedro Gonçalves, “a colaboração de particulares na prossecução das funções típicas do Estado Liberal era claramente inadequada numa época em que surgia óbvia pretensão de afirmar com nitidez a contraposição entre os domínios do público e do privado, entre as áreas de intervenção do Estado e dos cidadãos.”, Vide PEDRO GONÇALVES, *Entidades Privadas com poderes públicos – e exercício de poderes*

possível, na intromissão na vida económica e social. No essencial, defendia-se um Estado mínimo e maior intervenção da Sociedade.

1.2. A Transição para o Séc. XX e o Estado Direito Social (Estado-Providência)

O advento do séc. XX trouxe profundas mudanças estruturais de índole político, jurídico e socioeconómico⁽⁴⁰⁾, precipitadas por alguns acontecimentos que tiveram lugar na primeira metade do séc. XX, designadamente, as duas Grandes Guerras Mundiais de 1914-18 e 1939-45 e a Grande Depressão americana de 1929-32, provocando a degradação do modelo de Estado social liberal⁽⁴¹⁾.

Presencia-se, assim, à falência do princípio da igualdade, tendo em consideração que, para além da igualdade formal⁽⁴²⁾, existia uma desigualdade substancial ou material de oportunidades, ou seja, dar a todos os cidadãos as mesmas condições e oportunidades, fruto da grave miséria social que afligiu a classe operária.

Na síntese de João Nuno Calvão da Silva, “Na verdade, as crises cíclicas do capitalismo burguês e os problemas sociais da esmagadora maioria do Povo mostram as insuficiências do livre jogo de forças do mercado e reclamam uma maior intervenção estadual na vida económico-social”⁽⁴³⁾.

Deste modo passa a existir a conceção de que, para além do Estado não discriminar arbitrariamente e limitar-se ao mero cumprimento do princípio da legalidade (Estado de Direito formal), o Estado precisa de criar igualdade material de oportunidades,

públicos de autoridade por entidades privadas com funções administrativas. Almedina, Coimbra, 2005, pág.42.

⁽⁴⁰⁾ Nas palavras de Maria João Estorninho, “São bem conhecidas as responsáveis pelo advento do Estado bem-estar, podendo recorda-se aqui, a título de exemplo, as crises económicas e as crises bélicas, o aparecimento dos princípios democráticos, bem assim como o aumento demográfico e o crescimento do fenómeno da urbanização.” *Vide* MARIA JOÃO ESTORNINHO, *A Fuga para o Direito Privado, contributo para o estudo da atividade de direito privado da administração pública*. Reimpressão, Almedina, Coimbra, 1999, pág. 35.

⁽⁴¹⁾ Como observa Marcelo Rebelo de Sousa e André Salgado de Matos, “Com o fim da I Grande Guerra Mundial esvaiu-se a ideia de sociedade otimista liberal de uma sociedade auto-ordenada: perante uma Europa em escombros tornou-se evidente que o impulso estatal era essencial para a reconstrução do tecido social”. *Vide* MARCELO REBELO DE SOUSA E ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Direito Administrativo Geral – Introdução e Princípios Fundamentais*. Publicações Dom Quixote, 2004, pág. 106 e 107.

⁽⁴²⁾ A igualdade formal proíbe o tratamento diferenciado aos indivíduos com base em critérios como: convicções políticas, morais, filosóficas ou religiosas, a raça, sexo ou classe social.

⁽⁴³⁾ *Vide* JOÃO NUNO CALVÃO DA SILVA, *Mercado e Estado – Serviços de Interesse Económico Geral*. Edições Almedina, Coimbra, 2008, pág. 28.

através de políticas públicas e emanar leis que tenham em consideração a peculiaridade dos grupos desfavorecidos (Estado de Direito material).

Nesta matéria, Fernanda Paula Oliveira e José Eduardo Figueiredo Dias afirmam que, “As mudanças são reclamadas pelas populações e exigidas pelos povos, sendo também consequência da crescente afirmação dos valores democráticos e determinando um movimento profundo de recíproca interpenetração entre o Estado e a sociedade”⁽⁴⁴⁾.

Face ao clima de crise que assolava a Europa no século. XX assiste a um aumento da intervenção do Estado na vida económica e social na Sociedade⁽⁴⁵⁾, passando de um Estado abstencionista ou mínimo para um Estado intervencionista nas demais áreas da sociedade, denotando uma intencional intromissão na esfera da sociedade.

No ensinamento de Pedro Costa Gonçalves e Licínio Lopes Martins, “(...) só com o advento do século XX, após a Primeira Grande Guerra Mundial, mas sobretudo, após a Segunda Grande Guerra Mundial, o Estado viria a assumir uma intervenção direta nas atividades económicas e sociais”⁽⁴⁶⁾.

O Estado fiscalizava e controlava cada vez mais, assumindo ele próprio a produção dos bens económicos e a prestação de serviços públicos, permitindo ainda aos particulares reclamarem face ao reconhecimento da existência de direitos dos particulares às prestações do Estado. Neste âmbito, assistimos à passagem da fase liberal do Estado constitucional⁽⁴⁷⁾ para uma fase social⁽⁴⁸⁾, sofrendo profundas transformações no Direito Público.

⁽⁴⁴⁾ Vide FERNANDA PAULA OLIVERIA E JODÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*. Edições Almedina, 2013, pág. 26.

⁽⁴⁵⁾ No pensamento de Vasco Pereira da Silva, “A grande modificação introduzida pelo Estado social tem que ver com o crescimento quantitativo e qualitativo das funções por si desempenhadas. As funções do Estado vão sofrer uma dupla transformação, verificando-se, em simultâneo, o aumento da intensidade das funções tradicionais e o surgimento de novas tarefas nos domínios económicos e sociais.”, Vide VASCO PEREIRA DA SILVA, *Em Busca do Acto Administrativo Perdido*. Coleção Teses, Livraria Almedina, Coimbra, 1996, pág. 73.

⁽⁴⁶⁾ Vide PEDRO COSTA GONÇALVES E LICÍNIO LOPES MARTINS, – *Estudos de Regulação Pública – I (Organização de Vital Moreira)*, Coimbra Editora, 2004, pág.176.

⁽⁴⁷⁾ No ensinamento de Freitas do Amaral, “(...) praticamente todos os Estados têm uma Constituição, mas esta já não significa sempre um modo de limitação do Poder, é muitas vezes uma forma de legitimação do arbítrio estatal; proclama-se em todos os países o princípio da legalidade, mas esta cede em muitos deles perante a razão do Estado; ao lado dos direitos, liberdades e garantias individuais surgem os direitos económicos, sociais e culturais (...)” Vide DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*. Vol. I, 2.^a Edição, Edições Almedina, S.A., Coimbra, 1994, pág. 81 e 82.

⁽⁴⁸⁾ Nesta matéria, observa Freitas do Amaral, “ (...) a melhor fórmula para retratar a passagem do século passado ao atual, no mundo ocidental, ainda seja a que vê essa transição como uma evolução do Estado liberal de Direito para o Estado social de Direito – Estado social, porque visa promover o desenvolvimento económico, o bem-estar, a justiça social; e Estado de Direito, porque não prescinde do legado liberal

Segundo as palavras de João Nuno da Silva Calvão, “Deste modo, deixa de considerar-se a Administração como potencial agressora dos direitos subjetivos dos cidadãos (...), para passar-se a concebê-la enquanto instrumento de realização das mais variadas tarefas (Administração de prestação) do Estado Social emergente”⁽⁴⁹⁾.

Por seu turno, na síntese de Vasco Pereira da Silva, “O Estado, durante muito tempo apenas preocupado com o domínio do político, parece descobrir agora uma nova vocação. Como já escrevi, << a ”questão social>> e as “crises cíclicas do capitalismo”, dos finais do século XIX e inícios do século XX, vieram colocar novos desafios ao poder político, chamando o Estado a desempenhar novas funções de tipo económico e social. Por um lado, pede-se ao Estado a criação de legislação e de instituições que permitam pôr termo às condições de “miséria social”. (...) por outro lado, requer/se a intervenção do Estado na vida económica, como forma de correção das disfunções do mercado”⁽⁵⁰⁾⁻⁽⁵¹⁾.

Nesta matéria, consideramos de enorme relevância o pensamento de Pedro Costa Gonçalves e Licínio Lopes Martins, “Mais do que uma evolução tranquila, verifica-se uma profundíssima transformação do Estado: aos fins ou missões tradicionais juntam-se agora fins sociais (segurança social, saúde, educação) e económicos; ao princípio que ditava a abstenção sucede a proclamação de um Estado Social e economicamente comprometido ou conformador; a conceção de uma Administração constitutiva e interventora ganha terreno em relação à clássica Administração de autoridade”⁽⁵²⁾. A separação Estado/sociedade é agora colocada de parte: para além de ser prestadora e conformadora, a Administração é igualmente participada e focada, assistindo-se a um crescimento e uma complexificação crescente da Administração Pública⁽⁵³⁾⁻⁽⁵⁴⁾.

oitocentista em matéria de subordinação dos poderes públicos ao direito e de reforço das garantias dos particulares frente à Administração Pública.” *Vide* DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*. Vol. I, 2.^a Edição, Edições Almedina, S.A., Coimbra, 1994, pág. 84.

⁽⁴⁹⁾ *Vide* JOÃO NUNO CALVÃO DA SILVA, *Mercado e Estado – Serviços de Interesse Económico Geral*. Edições Almedina, Coimbra, 2008, pág. 29.

⁽⁵⁰⁾ *Vide* VASCO PEREIRA DA SILVA, *Para um Contencioso Administrativo dos Particulares – Esboço de uma Teoria Subjetivista do Recurso Direto de Anulação*. Almedina, Coimbra, 1989, pág.41.

⁽⁵¹⁾ Segundo Raquel Varela, “Ao inventar o Estado-Providência, a sociedade atirou para cima do Estado a responsabilidade de organizar todas as tarefas de solidariedade social (...) Por outras palavras, o que pertencia ao foro da consciência individual passou para o foro da consciência coletiva (política); tornou-se uma obrigação coletiva organizada ao nível do poder.” *Vide* RAQUEL VARELA, *Quem paga o Estado Social em Portugal*. Bertrand Editora, 2013, pág. 24.

⁽⁵²⁾ *Vide* PEDRO COSTA GONÇALVES E LICÍNIO LOPES MARTINS, – *Estudos de Regulação Pública – I (Organização de Vital Moreira)*, Coimbra Editora, 2004, pág. 177.

⁽⁵³⁾ *Vide* FERNANDA PAULA OLIVERIA E JODÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*. Edições Almedina, 2013, pág. 24.

Por outras palavras, evolui-se de uma separação Estado-Sociedade para uma profunda interpenetração entre ambos, passamos de um Estado abstencionista (Estado Liberal) para um Estado intervencionista, pelo que, deixa de acreditar-se no mercado como caminho para atingir a felicidade individual e o bem-estar, passando a encarar-se a Administração como a solução para os problemas da sociedade⁽⁵⁵⁾.

No ensinamento de Vasco Pereira da Silva, “A grande transformação introduzida pelo Estado social tem que ver com o crescimento quantitativo e qualitativo das funções por si desempenhadas. As funções do Estado vão sofrer uma dupla transformação, verificando-se, em simultâneo, o aumento da intensidade das funções tradicionais e o surgimento de novas tarefas nos domínios económicos e sociais”⁽⁵⁶⁾.

Face a todo este quadro de alterações no modelo do Estado surge o Estado Administração, cuja principal missão é assegurar o bem-estar dos indivíduos e o bem-estar social ⁽⁵⁷⁾, deixando de ser uma Administração agressiva dos direitos dos cidadãos para uma Administração prestadora, tendo como consequência uma clara dependência do indivíduo relativamente aos poderes públicos⁽⁵⁸⁾.

⁽⁵⁴⁾ Segundo Maria João Estorninho, (...) uma das principais características deste modelo de Estado é, assim, o elenco alargado das funções da Administração Pública, não estando apenas em causa o intervencionismo económico da Administração, uma vez que se exige também a sua acção cultural e social.”, *Vide MARIA JOÃO ESTORNINHO, A Fuga para o Direito Privado, contributo para o estudo da actividade de direito privado da administração pública*. Reimpressão, Almedina, Coimbra, 1999, pág. 37.

⁽⁵⁵⁾ *Vide* JOÃO NUNO CALVÃO DA SILVA, Mercado e Estado – Serviços de Interesse Económico Geral, Edições Almedina, Coimbra, 2008, pág. 30.

Neste contexto, Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da Silva vai mais além, ao afirmar “Assumindo novas funções de carácter económico e social e garantindo o bem-estar dos indivíduos, o Estado surge como uma espécie de” divindade laica”, qual sucedâneo terreno da protecção divina.”, *Vide* VASCO PEREIRA DA SILVA, *Em Busca do Acto Administrativo Perdido*. Colecção Teses, Livraria Almedina, Coimbra, 1996, pág. 74.

Por sua vez, os Autores Pedro Costa Gonçalves e Licínio Lopes Martins afirmam: “Esta nova forma de Estado, que se designou por *Estado social*, havia de trazer novidades quer ao nível dos serviços públicos, quer ao nível das funções administrativas (...) e lançam-se bases para a construção de um *serviço público social*.” *Vide* PEDRO COSTA GONÇALVES E LICÍNIO LOPES MARTINS, – *Estudos de Regulação Pública – I (Organização de Vital Moreira)*, Coimbra Editora, 2004, pág. 177.

⁽⁵⁶⁾ *Vide* VASCO MANUEL PASCOAL DIAS PEREIRA DA SILVA, *Em Busca do Acto Administrativo Perdido*. Colecção Teses, Livraria Almedina, Coimbra, 1996, pág. 73.

⁽⁵⁷⁾ Como observa Maria João Estorninho, “Nesse período do Estado Social, os fins do Estado colocados a cargo da Administração Pública estão essencialmente relacionados com as necessidades coletivas de segurança, de bem-estar económico e social e de cultura.”, *Vide* MARIA JOÃO ESTORNINHO, *A Fuga para o Direito Privado, contributo para o estudo da actividade de direito privado da administração pública*. Reimpressão, Almedina, Coimbra, 1999, pág. 37.

⁽⁵⁸⁾ Nas palavras de Vasco Pereira da Silva, “A situação de dependência efetiva dos particulares perante a Administração origina sentimentos de insegurança e de insatisfação, que levam os indivíduos a reclamar uma maior intervenção dos poderes públicos”, *Idem* pág. 75.

Verifica-se, então, uma reconfiguração de todo o aparelho do Estado⁽⁵⁹⁾ e no seu modo de atuação, surgindo novas entidades administrativas (empresas públicas) e, por outro lado, “verifica-se a generalização da utilização de formas jurídico-privadas por parte de uma Administração Pública que se pretende cada vez mais fundada sobre o consenso do que a autoridade”⁽⁶⁰⁾⁻⁽⁶¹⁾, ou seja, este novo modelo de Estado exige uma atuação da Administração “mais eficaz, mais autónoma e, simultaneamente, com maiores possibilidades de ser controlada”⁽⁶²⁾.

Neste contexto, assiste-se a um novo tipo de repartição da esfera de atuação do Estado e da sociedade, na qual a sociedade intervém no poder público e o Estado recorre a formas de atuação jurídico-privadas⁽⁶³⁾, através de contratos, constituindo, este, um instrumento do Direito Privado.

Como ensina Fernanda Paula Oliveira e José Eduardo Figueiredo Dias, “(...) pode dizer-se que no Estado de Direito Social a Administração Pública se caracteriza por um aumento das *tarefas públicas*, com o necessário *alargamento e pulverização da Administração Pública*, pela participação dos particulares nas tarefas daquela e ainda pelo fenómeno da *privatização da Administração*”⁽⁶⁴⁾.

Pode dizer-se, pois, que o poder executivo ganha força perante o poder do Parlamento, perdendo, este último, o exclusivo da criação da lei, e, por outro lado, “o fim do entendimento de que a lei era um produto racional, a assunção de poderes legislativos

⁽⁵⁹⁾ Sobre as características nucleares do novo modelo de Administração de um Estado intervencionista, *Vide* PAULO OTERO, *Manual de Direito Administrativo*. Volume I (reimpressão), Almedina, Coimbra, 2013, págs. 281 e 281.

⁽⁶⁰⁾ *Vide* JOÃO NUNO CALVÃO DA SILVA, *Mercado e Estado – Serviços de Interesse Económico Geral*. Edições Almedina, Coimbra, 2008, pág. 30.

⁽⁶¹⁾ Para Maria João Estorninho, “Em geral, pode dizer-se que, no Estado Social, o recurso às formas de atividade jurídico-privadas pode ter carácter meramente instrumental, servindo para a aquisição de bens necessários ao funcionamento dos serviços (despesas de economato), pode também servir para a Administração Pública realizar obras públicas (...)” *Vide* MARIA JOÃO ESTORNINHO, *A Fuga para o Direito Privado, contributo para o estudo da atividade de direito privado da administração pública*. Reimpressão, Almedina, Coimbra, 1999, pág. 37.

⁽⁶²⁾ *Vide* VASCO PEREIRA DA SILVA, *Para um Contencioso Administrativo dos Particulares – Esboço de uma Teoria Subjetivista do Recurso Direto de Anulação*, Edição Almedina, Coimbra, 1989, pág. 42.

⁽⁶³⁾ Como explica Vasco Pereira da Silva, “Em resultado de todas estas transformações ao nível as formas de atuação da Administração Pública, o ato administrativo perdeu a sua posição de quase exclusividade, ou do monopólio, no âmbito das relações administrativas. Em vez de ser a manifestação por excelência do poder administrativo, a forma de atuação-tipo da Administração Pública, ele é, cada vez mais, somente uma forma de atuação entre muitas. Está-se, pois, perante uma crise do ato administrativo (...)” *Vide* VASCO MANUEL PEREIRA DA SILVA, *Em Busca do Acto Administrativo Perdido*. Colecção Teses, Livraria Almedina, Coimbra, 1996, pág. 109.

⁽⁶⁴⁾ *Vide* FERNANDA PAULA OLIVERIA E JODÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*. Edições Almedina, 2013, pág. 27.

normais pelo governo e a extensão dos seus poderes discricionários realçam a necessidade de proteção dos indivíduos em face do Estado Administrador.”⁽⁶⁵⁾

Por outro lado, os Estados perante determinadas insuficiências dos mecanismos de proteção e face à legitimação política que, entretendo adquirem, são levados não só a renovar as técnicas de proteção até então consagradas, como a generalizar o seguro da força de trabalho. ⁽⁶⁶⁾

Podemos, nestes termos, afirmar que o Estado de Direito Social ⁽⁶⁷⁾ não representa uma rutura completa com o Estado liberal, mas sim a sua reformulação ⁽⁶⁸⁾, caracterizado por um crescimento e complexificação das tarefas públicas, o alargamento da Administração, em grande parte devido à participação dos cidadãos na atividade administrativa e ainda pelo fenómeno da privatização da Administração ⁽⁶⁹⁾. Deste modo, só o poder público, arcando diretamente com a responsabilidade da execução do inúmero conjunto de tarefas da sua atividade administrativa, pode prosseguir o bem-estar social.

Tomando a liberdade de pedir emprestadas as palavras de Anwar Shaikh em que afirma, “O desenvolvimento do Estado-Providência é uma das características das modernas democracias capitalistas” ⁽⁷⁰⁾.

O entendimento que se tinha do princípio da legalidade concebido a seguir à Revolução Francesa e característica do Estado Liberal, conforme supra escalpelizado, sofre algumas transformações a partir do fim da 2.^a Guerra Mundial. O Professor Freitas do Amaral presenteia-nos com uma definição clara e objetiva do princípio da legalidade, “(...) a ideia de *subordinação à lei* é completada pela ideia de *subordinação ao Direito*, no

⁽⁶⁵⁾ Vide JOÃO NUNO CALVÃO DA SILVA, *Mercado e Estado – Serviços de Interesse Económico Geral*. Edições Almedina, Coimbra, 2008, pág. 32.

⁽⁶⁶⁾ Vide APELLES J. B. CONCEIÇÃO, *Segurança Social – Manual Prático*. 9.^a Edição, Edições Almedina, 2014, pág. 42 e 43.

⁽⁶⁷⁾ De acordo com o pensamento de Raquel Varela, “A noção de Estado-Providência varia de país para país e recebe diferentes nomes consoante a cultura de origem. A expressão inglesa (de origem germânica) *welfare* ou *welfare state* corresponde aproximadamente ao nosso conceito de <<bem-estar social>> ou de Estado-Providência (...) mas o conceito subjacente a todas elas é sempre o mesmo: o da solidariedade social”. Vide RAQUEL VARELA, *Quem paga o Estado Social em Portugal*. Bertrand Editora, 2013, pág. 22.

⁽⁶⁸⁾ Nas palavras de Marcelo Rebelo de Sousa e André Salgado de Matos, “A ideia de separação entre Estado e sociedade é recusada e em seu lugar é afirmada a missão estadual de transformação da sociedade num sentido mais justo (...) a estrutura jurídica do Estado liberal é aceite, ampliada e atualizada às novas necessidades, bem como expurgada de algumas contradições intrínsecas”. Vide MARCELO REBELO DE SOUSA E ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Direito Administrativo Geral – Introdução e princípios fundamentais*. Publicações Dom Quixote, 2004, pág. 107.

⁽⁶⁹⁾ Vide FERNANDA PAULA OLIVERIA E JODÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*. Edições Almedina, 2013, pág. 25.

⁽⁷⁰⁾ Vide RAQUEL VARELA, *Quem paga o Estado Social em Portugal*. Bertrand Editora, 2013, pág. 120.

sentido de que não existe apenas um dever de obediência à lei, como lei ordinária, antes existe sobretudo um dever de obediência a mais qualquer coisa do que à lei ordinária. A Administração Pública (...) deve respeitar também: a Constituição, o Direito Internacional (...), os princípios gerais de Direito enquanto realidade distinta da própria lei positiva e ordinária, os regulamentos em vigor, e ainda os atos constitutivos de direito que a Administração Pública tenha praticado (...)”⁽⁷¹⁾. Dito de outro modo, o princípio da legalidade obriga à subordinação jurídica da Administração Pública no que diz respeito à Constituição, à lei ordinária, aos regulamentos, aos direitos decorrentes de contratos administrativos e de direito privado e, por último, os princípios gerais de Direito e ao Direito Internacional vigente na ordem interna. Consequentemente, a violação de qualquer destas categorias, por parte da Administração Pública, constitui uma violação do princípio da legalidade, estando, naturalmente, a ação administrativa ferida de ilegalidade.

Atentas as palavras de Marcello Caetano, “(...) a importância da submissão da Administração à lei não reside já na subordinação de um poder, que por natureza seria executivo, a outro poder, esse soberano e legislativo. O valor da legalidade passou a estar na generalidade dos comandos que os órgãos administrativos têm de aplicar por igual aos casos idênticos submetidos à sua decisão ou operação”⁽⁷²⁾.

No ensinamento de João Caupers, “Na época do Estado social de direito, o princípio apresenta os seguintes traços: a) o primado da lei deixa de assentar numa legitimidade diferente da do poder administrativo, uma vez que ambos se fundam na Constituição (...); b) Em consequência, a reserva de lei já não traça a fronteira entre a legislação e a administração, mas entre a competência legislativa do parlamento e a do governo; c) O conceito de lei geral e abstrata entra em crise (...); d) Desaparece o conceito de lei no sentido material enquanto referido no estatuto de liberdade dos cidadãos, tornando-se crescentemente difícil a distinção entre a lei e o regulamento; e) A subordinação da administração pública à lei passa a ser entendida como subordinação ao <<bloco legal>> (...)”⁽⁷³⁾.

⁽⁷¹⁾ Vide DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*. Vol. I, 3.^a Edição, 5.^a Reimpressão da edição de novembro de 2006, Edições Almedina, S.A., 2010, pág. 56.

⁽⁷²⁾ Vide MARCELLO CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*. 10.^a Edição, Coimbra Editora, 1973, págs. 29 e 30;

⁽⁷³⁾ Vide JOÃO CAUPERS, *Introdução ao Estudo do Direito Administrativo*. 11.^a Edição, Âncora Editora, Lisboa, 2013, pág.40.

Por outro lado, neste contexto histórico, o princípio da legalidade não visa somente a proteção dos direitos subjetivos dos cidadãos e a proteção dos interesses objetivos da Administração Pública, visa, igualmente, garantir o respeito pelas normas jurídicas, no verdadeiro fundamento da ação administrativa, quer no interesse da Administração que no interesse dos particulares⁽⁷⁴⁾⁻⁽⁷⁵⁾.

Em conclusão, o Estado-Providência, ao mesmo tempo inventor e reformista e cujos direitos sociais aparentemente tinham uma eterna vigência garantida, tinha como objetivo a existência de uma sociedade socialmente mais equilibrada. Caracterizava-se também por uma intervenção ativa do Estado nos demais diversos níveis económicos e sociais, com uma postura intervencionista que visava a prossecução do bem-estar social.

Assim, surgiu o princípio da legalidade não apenas como um limite da ação administrativa mas como o verdadeiro fundamento da ação administrativa, podendo a Administração Pública agir se, e na medida em que, a norma jurídica lho permitir⁽⁷⁶⁾⁻⁽⁷⁷⁾.

Contudo, como mais adiante iremos mostrar, a noção de um Estado Social fortemente intervencionista e que visava a prossecução do bem-estar social vem sendo progressivamente colocada de parte nas últimas décadas, devido em grande parte ao envelhecimento demográfico e o abrandamento económico a partir de finais década de 80 do séc. XX.

⁽⁷⁴⁾ Vide DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*. vol. I, 3.^a Edição, 5.^a Reimpressão da edição de novembro de 2006, Edições Almedina, S.A., 2010, pág. 56.

⁽⁷⁵⁾ No ensinamento do Professor Freitas do Amaral, “(...) na atualidade e no direito português, são duas as funções do princípio da legalidade: por um lado, ele tem a função de assegurar o primado do poder legislativo sobre o poder executivo, porque o primeiro emana da soberania popular e a representa, enquanto o segundo é meramente detentor de uma autoridade derivada e secundária; por outro lado, desempenha também a função de garantir os direitos e interesses legalmente protegidos dos particulares, que o Estado social de Direito não pode deixar de respeitar e proteger em toda a sua linha.” *Idem* págs. 58 e 59.

⁽⁷⁶⁾ Vide DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*. Vol. I, 3.^a Edição, 5.^a Reimpressão da edição de novembro de 2006, Edições Almedina, S.A., 2010, pág. 57.

⁽⁷⁷⁾ Nas palavras de João Caupers, “A formulação moderna do princípio da legalidade consubstancia-se na ideia de que os órgãos e agentes da Administração Pública somente podem agir com fundamento na lei e dentro dos limites por esta estabelecida.” Vide JOÃO CAUPERS, *Introdução ao Estudo do Direito Administrativo*. 11.^a Edição, Âncora Editora, Lisboa, 2013, pág. 39.

1.2.1. Garantias dos Particulares

A mudança do modelo de Estado Social (Estado de Administrador) caracterizou-se pela transformação da atividade administrativa, sendo a sua principal missão assegurar o bem-estar dos indivíduos na sociedade. Nas palavras de Vasco Pereira da Silva, “(...) num Estado que se tornou social, a Administração, até então, apenas considerada como agressiva dos direitos dos particulares, vai ser entendida como o principal instrumento de realização das novas funções e de satisfação das novas necessidades que são, agora, atribuídas ao Estado. Assim, a Administração passa de agressiva a prestadora ou construtiva, e essa sua nova função torna-se a principal característica do Estado social que é, necessariamente, um Estado de Administração”⁽⁷⁸⁾.

Neste contexto, o alargamento da esfera de atuação da Administração do Estado Social, com a passagem a Administração prestadora, levou a um reequacionar das garantias dos particulares⁽⁷⁹⁾.

Tomadas emprestadas as palavras de Maria João Estorninho, “Na verdade, o alargamento desmesurado das tarefas administrativas representa um risco agravado e permanente de interferência na esfera dos cidadãos, pelo que se compreende a importância vital que assume o tema das garantias do particular”⁽⁸⁰⁾.

Aos particulares devem agora ser reconhecidos direitos subjetivos⁽⁸¹⁾ perante a Administração Pública e não apenas direitos ao nível político ou ao nível das relações entre a Administração e os privados. Segundo Vasco Pereira da Silva, “(...) os princípios político-jurídico do Estado social implicam o reconhecimento de posições jurídicas individuais de vantagem. O particular coloca-se, em face da Administração, como um sujeito de direito perante outro, estabelecendo, de igual para igual, uma relação jurídica.”

⁽⁷⁸⁾ Vide VASCO MANUEL PEREIRA DA SILVA, *Para um Contencioso Administrativo dos Particulares – Esboço de uma Teoria Subjetivista do Recurso Direto de Anulação*. Almedina, Coimbra, 1989, pág. 42.

⁽⁷⁹⁾ Sobre as garantias dos particulares no Estado Social de Direito, vide MARIA DA GLÓRIA FERREIRA PINTO DIAS GARCIA, *Da Justiça Administrativa em Portugal. Sua origem e evolução*. Universidade Católica Editora, 1994, pág. 499 e segs.

⁽⁸⁰⁾ Vide MARIA JOÃO ESTORNINHO, *A Fuga para o Direito Privado, contributo para o estudo da atividade de direito privado da administração pública*, Reimpressão, Almedina, Coimbra, 1999, pág. 39.

⁽⁸¹⁾ Neste contexto, afirma Vasco Pereira da Silva, “(...) os direitos subjetivos não são apenas posições jurídicas próprias dos indivíduos isoladamente considerados, mas implicam também a participação do indivíduo no desempenho da atividade administrativa; não são somente realidades substantivas, mas conferem igualmente poderes processuais (...)”, Vide VASCO MANUEL PEREIRA DA SILVA, *Em Busca do Acto Administrativo Perdido*. Coleção Teses, Livraria Almedina, Coimbra, 1996, pág. 80.

(⁸²) Por outras palavras, verifica-se que o indivíduo não é apenas um objeto da atividade administrativa, mas sim, titular de direitos e obrigações, enquanto a Administração passa a reger-se pelo primado da lei, no sentido positivo(⁸³).

1.3. Da crise do Estado-Providência à emergência do novo modelo de Estado: Estado Pós-Social

1.3.1. A Crise do Estado Providência

O modelo do Estado Social caracterizava-se por uma intervenção na vida económica e social na Sociedade, quer ao nível económico quer ao nível social(⁸⁴).

No entanto, a partir de meados da década de 80 do séc. XX, começa a ser notório uma profunda crise do modelo do Estado Providência (Estado Social), permita-se-nos até afirmar “esgotamento do papel do Estado Social”, fortemente intervencionista e garante de bem-estar social, mostrando-se incapaz de dar resposta cabal às mais recentes exigências ao nível político, económico e social face à evolução da sociedade(⁸⁵).

No ensinamento de Pedro Costa, “(...) estamos perante um recuo e diminuição do Estado Social, através de um vasto processo de diminuição substancial de intervenção Pública e dos gastos públicos nos setores sociais (sobretudo, saúde e educação), bem como nas áreas de intervenção assistencial (segurança social (,,))”(⁸⁶), pelo que, “o caminho faz-se voltando para trás, por via da compressão e da abolição de direitos sociais”(⁸⁷).

(⁸²) *Idem* pág. 78.

(⁸³) O princípio do primado da lei deixa de ter o sentido negativo dos tempos liberais (a administração não pode praticar atos que contrariem o disposto em normas legais), enquanto que, no sentido positivo, a lei torna-se requisito e fundamento de toda a atividade da Administração Pública, a qual determina o interesse público a satisfazer, bem como os órgãos encarregues de o prosseguir.

(⁸⁴) Sobre o princípio do Estado Social, os autores Gomes Canotilho e Vital Moreira afirmam que, “implica a proibição do *retrocesso social*, subtraindo à livre e oportunística disposição do legislador a diminuição dos *direitos adquiridos*, em violação do princípio da proteção da confiança e da segurança dos cidadãos no âmbito económico, social e cultural (ex: direito de subsídio de desemprego, direito a prestações de saúde, direito a férias pagas, direito ao ensino, etc.” *Vide* GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Fundamentos da Constituição*. Coimbra Editora, 1991, pág. 86.

(⁸⁵) Atentas as palavras de Pedro Costa Gonçalves e Licínio Lopes Martins, num contexto de esgotamento do modelo do Estado Providência, “(...) viria a sofrer alterações profundas nas décadas de 80 e 90 do século XX, por força do processo de “liberalização dos grandes serviços públicos.” *Vide* PEDRO COSTA GONÇALVES E LICÍNIO LOPES MARTINS, – *Estudos de Regulação Pública – I (Organização de Vital Moreira)*, Coimbra Editora, 2004, pág. 180.

(⁸⁶) *Vide* PEDRO COSTA GONÇALVES, *Reflexões sobre o Estado Regulador e o Estado Contratante*. Coimbra Editora, 2013, pág. 40.

(⁸⁷) *Idem* pág. 40.

Com efeito, a crise do Estado Social resulta de um conjunto de circunstâncias que vêm mostrar as limitações do modelo de organização do Estado Providência. Como observa João Nuno Calvão da Silva, "(...) o envelhecimento da população e a quebra das taxas de natalidade colocam em causa a sustentabilidade do financiamento dos sistemas de Segurança Social de vários países europeus, num período em que o arrefecimento do crescimento económico se traduz na redução de receitas públicas"⁽⁸⁸⁾. Ou seja, a conceção do modelo de Estado Social intervencionista e com vista à prossecução do bem-estar dos cidadãos acarretou um enorme aumento das despesas com a proteção sociais, excedendo as receitas disponíveis, contribuindo, invariavelmente, para um aumento do défice orçamental⁽⁸⁹⁾.

Por seu turno, Vasco Pereira da Silva identifica a crise como resultado de um conjunto de fatores distintos, nomeadamente: *i)* a ineficiência económica da intervenção de um Estado que cresceu gigantescamente, e se tornou omnipresente (...); *ii)* o constante aumento das contribuições dos indivíduos para o Estado, mais do que proporcional às prestações dele recebidas, gerador de um sentimento de desconfiança e de insatisfação dos privados (...) e que obriga à colocação do problema de saber se existem limites relativamente ao grau de socialização tolerável de um certo número de bens e serviços; *iii)* o risco da menor imparcialidade do Estado que, tendo abandonado a sua posição clássica de separação e superioridade relativamente à sociedade, perdeu o seu distanciamento perante ela (...); *iv)* o alheamento dos cidadão em face dos fenómenos políticos (...), o qual é, por vezes, acompanhado do surgimento de novas preocupações político-sociais (...)"⁽⁹⁰⁾.

⁽⁸⁸⁾ Vide JOÃO NUNO CALVÃO DA SILVA, *Mercado e Estado – Serviços de Interesse Económico Geral*. Edições Almedina, Coimbra, 2008, pág. 36.

⁽⁸⁹⁾ Neste sentido, observa o autor João Nuno Calvão da Silva que, "(...) os impostos assumem assim a natureza de um dever fundamental, pois os homens não existem isoladamente, não possuem apenas direitos, a sua liberdade conhece limites, havendo uma responsabilidade de cada indivíduo pelo bem-estar de toda a sociedade, assente no valor da justiça social e nos princípios redistributivos da riqueza." Vide JOÃO NUNO CALVÃO DA SILVA, *Mercado e Estado – Serviços de Interesse Económico Geral*. Edições Almedina, Coimbra, 2008, pág. 37.

Nesta matéria, os Autores Pedro Costa Gonçalves e Licínio Lopes Martins identificam como os principais fatores da crise do Estado Social, "As raízes dessas alterações remontam às primeiras crises do Estado Social por volta dos anos sessenta, e que viriam a tornar-se mais visíveis com o decurso do tempo: os gastos públicos exponenciais do setor público, a carga fiscal necessária para o seu financiamento, o défice público incontornável, a ineficácia e ineficiência da gestão pública." Vide PEDRO COSTA GONÇALVES E LICÍNIO LOPES MARTINS, – *Estudos de Regulação Pública – I (Organização de Vital Moreira)*, Coimbra Editora, 2004, pág. 180 e segs.

⁽⁹⁰⁾ Vide VASCO MANUEL PASCOAL DIAS PEREIRA DA SILVA, *Em Busca do Acto Administrativo Perdido*. Coleção Teses, Livraria Almedina, Coimbra, 1996, pág. 122 e 123.

Ainda sobre a crise do Estado Social, Fernanda Paula Oliveira e José Eduardo Figueiredo Dias ensinam que, “Sensivelmente desde meados da década de oitenta do século passado que se vive em todo o mundo ocidental um processo de acentuada transformação da realidade politico-ideológica – principalmente sob o impulso das política neo-liberais de Ronald Reagan, nos EUA, e de Margaret Thatcher, no Reino Unido (...), continuando ainda por afirmar que, “os fenómenos da *liberalização*, da *privatização*, da *desregulação*, da *maior confiança no mercado*, da *procura de maior racionalização*, *eficiência e eficácia* da ação administrativa, o desenvolvimento de *análises de custos-benefícios das medidas administrativas*, passaram a fazer parte do discurso do dia a dia das administrações públicas e, por inerrância, do direito que as regula”⁽⁹¹⁾.

Na síntese de Marina João Estorninho, aponta como principais sintomas da crise do Estado Social, “Ao crescimento desmesurado da Administração Pública do Estado Social associam-se fenómenos graves de insuficiência e de aumento da burocracia, (...) o agravamento das contribuições exigidas aos cidadãos para suportar as despesas crescentes da máquina estadual e a falta de imparcialidade do Estado (...) suscitam, cada vez mais, uma reação generalizada de desconfiança e incomodidade do cidadão em face do poder público”⁽⁹²⁾.

Pelo que, o Estado Providência até então visto como a solução para resolução do problema para a confiança cega do funcionamento do mercado, vem a descobrir que a sua onnipresença não evita tais falhas. Com efeito, o emagrecimento do Estado passa a ser o objetivo fulcral, através da progressiva desintervenção nos demais domínios financeiro, económico e social (profunda redefinição das tarefas do Estado) e a revalorização do papel da sociedade civil na busca da satisfação do interesse coletivo.

Desta forma, num contexto em que o Estado Providência enfrenta grandes dificuldades orçamentais face às despesas sociais serem largamente superiores às receitas provenientes dos impostos, “(...) que assistimos a um fenómeno de crescente “privatização” da gestão dos impostos, deixando de ser a Administração Fiscal a

⁽⁹¹⁾ Vide FERNANDA PAULA OLIVERIA E JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*. 4.^a Edição, Edições Almedina, SA., 2015, pág. 28.

⁽⁹²⁾ Vide MARIA JOÃO ESTORNINHO, *A Fuga para o Direito Privado, contributo para o estudo da atividade de direito privado da administração pública*, Reimpressão, Almedina, Coimbra, 1999, pág. 37.

desenvolver as clássicas tarefas do seu lançamento, liquidação e cobrança, para passarem a ser os particulares a desempenhar tal papel”⁽⁹³⁾.

Pelo que a mobilização dos privados para a colaboração e a cooperação com o setor público poderá representar fator chave com contribuição direta para a saída da crise deste tempo de turbulência⁽⁹⁴⁾⁻⁽⁹⁵⁾.

Deste modo, depois da crise no Estado Liberal e do Estado Providência, tornava-se cada mais óbvio a necessidade de descobrir um novo modelo de Estado que excedesse os dois primeiros.

Em resumo, podemos concretizar tomando emprestadas as palavras de Vasco Pereira da Silva ao afirmar que, “(...) a crise do Estado social constitui a face visível de um processo de transformação e de revitalização dos fenómenos políticos. O que desapareceu não foi, sem mais, o Estado, mas um certo modo de o entender”⁽⁹⁶⁾.

1.3.2. Emergência de um novo modelo de Estado: Estado Pós-Social ou Regulador

A partir do último quarto do séc. XX, a noção de um modelo de Estado de Direito Social fortemente intervencionista, com vista à prossecução do bem-estar social foi sendo progressivamente posto de parte, assistindo-se em toda a Europa Ocidental a um processo de acentuada transformação da realidade politico-ideológica. Torna-se então notório o esgotamento do modelo de Estado Social (Estado Providência), incapaz de dar resposta ao maior número de tarefas e exigências por este assumido, de carácter social, económico e político, demonstrando, claramente, as limitações deste modelo de organização estadual.

Nas palavras de João Nuno Calvão da Silva, “(...) ao criar nos cidadãos um sentimento de dependência relativamente aos poderes públicos, o Estado de prestações,

⁽⁹³⁾ Vide JOÃO NUNO CALVÃO DA SILVA, *Mercado e Estado – Serviços de Interesse Económico Geral*. Edições Almedina, Coimbra, 2008, pág. 47.

⁽⁹⁴⁾ Vide PEDRO COSTA GONÇALVES, *Reflexões sobre o Estado Regulador e o Estado Contratante*. Coimbra Editora, 2013, pág. 41.

⁽⁹⁵⁾ Nas palavras de Pedro Costa Gonçalves, “Como alguns Autores têm advogado, reclama-se a aplicação de alguma lógica de funcionamento do Estado Regulador às áreas de intervenção social e assistencial (...)”, *Idem* pág. 41-42.

⁽⁹⁶⁾ Vide VASCO MANUEL PASCOAL DIAS PEREIRA DA SILVA, *Em Busca do Acto Administrativo Perdido*. Colecção Teses, Livraria Almedina, Coimbra, 1996, pág. 124.

também denominado por Estado Administração, limita a criatividade e o espírito de iniciativa privados”⁽⁹⁷⁾⁻⁽⁹⁸⁾.

Na verdade, em grande parte, contribuiu para o desequilíbrio deste modelo de Administração o envelhecimento populacional, bem como a redução da taxa de natalidade, colocando, inevitavelmente, em causa, a sustentabilidade do sistema de Segurança Social em Portugal e nos seus congéneres europeus⁽⁹⁹⁾.

Desta forma, o aumento das despesas com a proteção social e o abrandamento da economia, traduzido na diminuição das receitas, provocaram um agravamento do défice orçamental pondo em causa própria a sobrevivência do modelo do Estado Providência.

Ora, tais transformações da realidade politico-ideológicas⁽¹⁰⁰⁾ a que assistimos a partir dos anos 80 do séc. XX, provocaram, inevitavelmente, profundas reestruturações da Administração Pública.

Deste modo, perante a crise profunda (ou até esgotamento) do modelo de Estado Social começa a despontar, no final do séc. XX, praticamente em todos os países europeus, a percepção de que seria inevitável a construção de um novo modelo de Estado a partir da crise do Estado Providência.

Assim, no final do séc. XX começa a desenhar-se um novo modelo de Estado a partir da crise do Estado Providência: surge o designado por uns como Estado Pós-Social⁽¹⁰¹⁾⁻⁽¹⁰²⁾, por outros Estado Regulador⁽¹⁰³⁾.

⁽⁹⁷⁾ Cf. JOÃO NUNO CALVÃO DA SILVA, *Mercado e Estado – Serviços de Interesse Económico Geral*. Edições Almedina, Coimbra, 2008, pág. 40.

⁽⁹⁸⁾ No ensinamento de Vasco Pereira da Silva, “A passagem de uma Administração agressiva para uma Administração prestadora trouxe consigo o aumento da dependência do indivíduo relativamente aos poderes públicos.” *Vide* VASCO MANUEL PEREIRA DA SILVA, *Em Busca do Acto Administrativo Perdido*. Coleção Teses, Livraria Almedina, Coimbra, 1996, pág. 74.

⁽⁹⁹⁾ Neste contexto, atenta as palavras de Apelles J. B. Conceição, “O afrouxamento da atividade económica nos anos 70/80 pôs em evidência a sensibilidade dos sistemas de segurança social à conjuntura económica, na medida em o seu financiamento é constituído pela tributação sobre a massa salarial, tendo incidência nas despesas (aumento das despesas de desemprego em função do abrandamento da atividade) e nas receitas (diminuindo a massa salarial, diminuem as receitas)”, *Vide* APELLES J. B. CONCEIÇÃO, *Segurança Social – Manual Prático*. 9.ª Edição, Edições Almedina, 2014, pág. 60.

⁽¹⁰⁰⁾ Os autores Fernanda Paula Oliveira e José Eduardo Figueiredo Dias afirmam ainda que, “(...) é natural que elas traduzam também uma profunda modificação do papel do Estado e na assunção de novas e diferentes formas de responsabilidade para com a realização do interesse público, ainda hoje a meta última da atividade administrativa, considerada globalmente”. *Vide* FERNANDA PAULA OLIVERIA E JODÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*. Edições Almedina, 2013, pág. 31.

⁽¹⁰¹⁾ Na doutrina nacional, *Vide* VASCO MANUEL PASCOAL DIAS PEREIRA DA SILVA, *Em Busca do Acto Administrativo Perdido*. Coleção Teses, Livraria Almedina, Coimbra, 1996, págs. 122 e segs. e MARIA JOÃO ESTORNINHO, *A Fuga para o Direito Privado, contributo para o estudo da actividade de direito privado da administração pública*, Reimpressão, Almedina, Coimbra, 1999, págs. 44 e segs.; JOSÉ

Resta-nos, portanto, averiguar qual o papel social do Estado no séc. XXI e o que se poderá esperar dele⁽¹⁰⁴⁾.

Com efeito, assistimos à passagem de um Estado prestador e intervencionista para um Estado Regulador⁽¹⁰⁵⁾, caracterizado pela retração da Administração de Serviço Público, por efeito de medidas de privatização de serviços públicos⁽¹⁰⁶⁾ (v.g. comunicações, energia, transportes), por outras palavras, caracterizado por um acentuado recurso a formas jurídico-privadas de organização e acentuação administrativas⁽¹⁰⁷⁾. No entanto, de acordo com as palavras de Marcelo Rebelo de Sousa, “(...) o tão debatido Estado social pós-providência (ou << Estado pós-social de direito >>) não corresponde a qualquer regresso ao Estado Liberal, pois os particulares não prescindem de garantia estadual quanto a patamares mínimos na satisfação de necessidades coletivas”⁽¹⁰⁸⁾.

Segundo João Calvão da Silva, o Estado Regulador “(...) dos nossos dias, cuja pedra angular é o funcionamento da economia de mercado, não se confunde com o Estado liberal do séc. XIX, assente nas ideias *laissez-faire*, *laissez-passer* e do absentismo público. Na verdade, nos tempos hodiernos, entende-se que a << mão invisível >> da Regulação Pública, isto é, a concorrência deve ser temperada pelo Estado, no âmbito de uma responsabilidade de controlo e garantia da própria iniciativa privada”⁽¹⁰⁹⁾.

CASALTA NABAIS E SUZANA TAVARES DA SILVA, *O Estado pós-moderno e a figura dos tributos*, in Revista de Legislação e de Jurisprudência, 3965, Novembro-Dezembro de 2010, pág. 88.

⁽¹⁰²⁾ Optamos por utilizar a expressão “Estado Pós-Social” apenas, e só por isso, no nosso entendimento não se trata do fim ou *requiem* do Estado Social, mas sim, de uma transformação e adaptação do papel social do Estado, bem como o campo de atuação da Administração a uma realidade de escassez de recursos.

⁽¹⁰³⁾ Expressão também adotada na doutrina nacional, *Vide* PEDRO COSTA GONÇALVES, *Reflexões sobre o Estado Regulador e o Estado Contratante*. Coimbra Editora, 2013, pág. 29 e seg.; *Vide* JOÃO NUNO CALVÃO DA SILVA, *Mercado e Estado – Serviços de Interesse Económico Geral*. Edições Almedina, Coimbra, 2008, pág. 40.

⁽¹⁰⁴⁾ Na verdade, não se deverá colocar a ideia de fim do Estado Social, “(...) mas uma *metamorfose* de contornos ainda muito imprevisíveis. Não são, por conseguinte, de menosprezar as propriedades camaleónicas do Estado social, que comprovam a riqueza do seu conteúdo”. *Vide* CATARINA SANTOS BOTELHO, *Os Direitos Sociais em Tempos de Crise – Ou Revisitar as Normas Pragmáticas*, Almedina, Coimbra, 2015, pág. 435 e 436.

⁽¹⁰⁵⁾ No entendimento de Pedro Costa, “O processo de transformação em curso não se materializa apenas em dinâmicas de redução, de diminuição, de emagrecimento e de recuo. Eis o que sucede, desde logo, com a (...) inclinação do sistema no sentido do fortalecimento do Estado Regulador com novos e mais robustos poderes regulatórios e de intervenção do mercado, como sucede com a nova Lei da Concorrência.” *Idem*, pág. 44.

⁽¹⁰⁶⁾ *Idem* pág. 16.

⁽¹⁰⁷⁾ *Vide* JOÃO NUNO CALVÃO DA SILVA, *Mercado e Estado – Serviços de Interesse Económico Geral*. Edições Almedina, Coimbra, 2008, pág. 40.

⁽¹⁰⁸⁾ *Vide* MARCELO REBELO DE SOUSA E ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Direito Administrativo Geral – Introdução e princípios fundamentais*. Publicações Dom Quixote, 2004, pág. 110.

⁽¹⁰⁹⁾ *Vide* JOÃO NUNO CALVÃO DA SILVA, *Mercado e Estado – Serviços de Interesse Económico Geral*. Edições Almedina, Coimbra, 2008, pág. 40.

Atento ainda às palavras de Pedro Costa, “(...) deve chamar-se a atenção para uma circunstância que, embora notória, nem sempre se sublinha: o *Estado Regulador não substitui o Estado Social e de Serviço Público* que cresceu ao longo do século XX. Na verdade o Estado Regulador veio ocupar apenas algumas áreas correspondentes a antigos serviços públicos.”, concretizando o autor, “Quer dizer, o recuo do Estado acabou por se verificar, sim, mas apenas no domínio do fornecimento de serviços públicos económicos – energias, telecomunicações e outras atividades de carácter económico e lucrativo – e de algumas atribuições públicas que, por terem potencial para uma abordagem económica, migraram para o mercado (v.g., substituição de sistemas de controlo prévio e de homologação pública por sistemas de certificação privada)”⁽¹¹⁰⁾.

Por seu turno, Gomes Canotilho, “(...) alvitra uma reinvenção do Estado social, com cooperação e comunicação entre os atores sociais mais importantes e os interesses políticos organizados, levando a um Estado cooperativo (...), não sem salientar que a garantia dos direitos sociais pressupõe uma articulação do Direito com a economia progressivamente neutralizada pela expressão do mercado global (...)”⁽¹¹¹⁾.

Por seu turno, Vasco Pereira da Silva qualifica estas novas formas jurídico-administrativas da seguinte perspetiva, “Olhando para a realidade jurídico-administrativa correspondente a este novo modelo de Administração prospetiva ou prefigurativa, eu diria que ela se caracteriza, em traços gerais, pelas seguintes notas: multilateralidade, alargamento da proteção jurídica subjetiva, durabilidade das relações jurídicas, esbatimento da diferenciação entre formas de atuação genéricas e individuais”⁽¹¹²⁾.

⁽¹¹⁰⁾ Neste sentido, Vide PEDRO COSTA GONÇALVES, *Reflexões sobre o Estado Regulador e o Estado Contratante*. Coimbra Editora, 2013, pág. 30 e segs.

Atentas ainda as palavras de Pedro Costa e Licínio Lopes Martins, “Reduzindo a intervenção do Estado à função reguladora, o processo de alteração e diminuição das responsabilidades públicas na liberalização e na privatização dos anos 80 e 90 do séc. XX implica uma clara rutura com o modelo do *Estado de Serviço Público*.” Vide PEDRO COSTA GONÇALVES E LICÍNIO LOPES MARTINS, – *Estudos de Regulação Pública – I (Organização de Vital Moreira)*, Coimbra Editora, 2004, pág. 182.

⁽¹¹¹⁾ Vide GOMES CANOTILHO, *A governança do terceiro capitalismo e a Constituição social* (Considerações preambulares), in *Entre Discursos e Cultura Jurídica*, obra coletiva, Coimbra, 2006, citado por Vide JORGE MIRANDA, *Os Paradigmas do Estado Social*, Conferência proferida em 28 de setembro de 2011, em Belo Horizonte, no XXXVII Congresso Nacional de Procuradores de Estado, pág. 10 e 11.

⁽¹¹²⁾ Sobre as características das novas formas jurídico-administrativas do modelo Estado Pós-Social Vide VASCO PEREIRA DA SILVA, *Em Busca do Acto Administrativo Perdido*. Coleção Teses, Livraria Almedina, Coimbra, 1996, pág. 130.

Podemos, então, salientar que neste período de imperativos de ordem financeira, o facto de o Estado procurar ser cada vez mais um Estado “mínimo”⁽¹¹³⁾, por oposição ao peso excessivo que ele havia ganho ao longo do séc. XX. Esta mudança de conceção do Estado tornou-se uma verdadeira necessidade em face da falta de capacidade financeira dos entes públicos para manterem as intervenções e as prestações estaduais nos patamares que alcançaram na segunda metade do séc. XX ⁽¹¹⁴⁾.

Assiste-se, tanto em Portugal como nos congéneres europeus, ao surgimento de um modelo de Estado Pós-Social ou Estado Regulador, o qual determina a redução das prestações sociais, bem como a suspensão de certas obrigações do Estado, exceto, à partida, os direitos sociais constitucionalmente consagrados (v.g. direito à proteção da saúde e educação). Mas não falta quem receie que se acabe por cair na desconstrução da qualidade do sistema de proteção social criada no Estado Social.

Nestes termos, os cidadãos cada vez em maior número, deparam-se com uma situação de extrema fragilidade económica e social e o aumento da dependência relativamente aos poderes públicos⁽¹¹⁵⁾, o que reclama, igualmente, particular atenção na atuação da Administração de forma a evitar a discricionariedade na aplicação da lei e dos critérios da atribuição do subsídio de rendimento social de inserção.

Com efeito, verificou-se uma verdadeira amputação das tarefas sociais e económicas do Estado social, sendo que a “(...) busca da eficiência na gestão da *res publica* passa pela desintervenção estadual e por uma revalorização do papel da sociedade civil.”⁽¹¹⁶⁾.

Deste modo, podemos afirmar que o aparecimento do novo modelo de Estado trouxe inúmeros desafios, abarcando todos os quadrantes da sociedade.

⁽¹¹³⁾ Em contraponto, como muito bem defende Pedro Costa Gonçalves, “O processo de transformação em curso não se materializa apenas nas dinâmicas de redução, de diminuição, de emagrecimento e de recuo. Existem também dinâmicas opostas, de fortalecimento e aumento do Estado. Eis o que sucede, desde logo, com a já referenciada inclinação do sistema no sentido do fortalecimento do Estado Regulador com novos e mais robustos poderes regulatórios e de intervenção disciplinadora do mercado, como sucede com a nova Lei da Concorrência”. Vide PEDRO COSTA GONÇALVES, *Reflexões sobre o Estado Regulador e o Estado Contratante*. Coimbra Editora, 2013, pág. 44.

⁽¹¹⁴⁾ Vide FERNANDA PAULA OLIVERIA E JODÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*. Edições Almedina, 2013, pág. 32.

⁽¹¹⁵⁾ Para Vasco Pereira da Silva, “A passagem de uma Administração agressiva para uma Administração prestadora trouxe consigo o aumento da dependência do indivíduo relativamente aos poderes públicos”. Vide VASCO PEREIRA DA SILVA, *Em busca do ato administrativo perdido*. (reimpressão), Almedina, Coimbra, 2003, pág.74.

⁽¹¹⁶⁾ Vide JOAO NUNO CALVÃO DA SILVA, *Mercado E Estado – Serviços de Interesse Económico Geral*. Edições Almedina, Coimbra, 2008, pág. 40.

Assim, se por um lado o Estado não pode continuar a executar das múltiplas tarefas que, durante décadas, foram consideradas como públicas, por outro lado, o avanço financeiro, económico e social alcançado pelo Estado Providência não pode ser posto em causa pelo simples desaparecimento da intervenção do Estado.

É neste contexto que o conceito privatização impõe por nós uma breve atenção da nossa parte.

a) Conceito de Privatização

Conforme exposto anteriormente, assistimos nas últimas décadas do século XX a um aumento considerável da cooperação entre os setores público, privado e cooperativo⁽¹¹⁷⁾, associado ao acréscimo da participação do setor privado em atividades tradicionalmente públicas, bem como a intervenção dos privados em determinadas fases do processo de provisão de bens e serviços públicos.

Ora, podemos encontrar na nossa doutrina diversos significados para o conceito *Privatização na doutrina nacional*⁽¹¹⁸⁾⁻⁽¹¹⁹⁾⁻⁽¹²⁰⁾⁻⁽¹²¹⁾.

⁽¹¹⁷⁾ Nesta matéria, consagra a nossa Constituição na sua alínea b), do artigo 80.º que: “A organização económico-social assenta nos seguintes princípios: a) Subordinação do poder económico ao poder político democrático; b) Coexistência do sector público, do sector privado e do sector cooperativo e social de propriedade dos meios de produção; c) Liberdade de iniciativa e de organização empresarial no âmbito de uma economia mista; d) Propriedade pública dos recursos naturais e de meios de produção, de acordo com o interesse coletivo; e) Planeamento democrático do desenvolvimento económico e social; f) Proteção do sector cooperativo e social de propriedade dos meios de produção; g) Participação das organizações representativas dos trabalhadores e das organizações representativas das atividades económicas na definição das principais medidas económicas e sociais.”

⁽¹¹⁸⁾ Itálico nosso.

⁽¹¹⁹⁾ Pasmado no artigo 82.º da CRP.

⁽¹²⁰⁾ Nas palavras de Paulo Otero, “(...) juridicamente não existe (...) um único sentido do termo privatizar, antes o mesmo se revela suscetível de comportar múltiplas aceções: diversas realidades do mundo do Direito dotadas de natureza heterogénea são passíveis de se reconduzir a fenómenos de privatização.” *Vide* PAULO OTERO, *Coordenadas Jurídicas da Privatização da Administração Pública*, in *Os Caminhos da Privatização da Administração Pública*. Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra Editora, Coimbra, 2001, pág. 36.

⁽¹²¹⁾ Nas palavras de Maria de Lurdes Rodrigues e Pedro Adão e Silva, “São apresentados como objetivos de privatização: a redução do peso do Estado na economia; a redução do peso da dívida pública; a modernização das unidades económicas e o aumento da sua competitividade; a contribuição para a reestruturação setorial e empresarial; a contribuição para o mercado de capitais; a promoção da participação dos cidadãos portugueses na titularidade do capital de empresas, através de uma adequada dispersão do capital, dando particular atenção aos trabalhadores das próprias empresas e aos pequenos subscritores,” *Vide* MARIA DE LURDES RODRIGUES E PEDRO ADÃO E SILVA, *Políticas Públicas em Portugal*. Imprensa Nacional-Casa da Moeda, ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa, 2012, pág. 75 e 76.

Nas palavras de João Nuno Calvão da Silva, “*Strictu sensu*, por privatização entende-se a transmissão da titularidade de um bem/empresa públicos para o setor privados dos meios de produção”⁽¹²²⁾.

Na esteira de Fernanda Paula Oliveira e José Eduardo Figueiredo Dias, o conceito de privatização “(...) está diretamente ligada à liberalização dos grandes serviços públicos, ao acentuar dos méritos e da importância do princípio da livre concorrência, atribuindo a realização de muitas tarefas até há pouco tempo consideradas públicas a atores privados e colocando-as na dependência das “forças de mercado”⁽¹²³⁾. Remete-nos, por isso, para o conceito de privatização material que passa precisamente pela transferência da realização de tarefas do setor público para o privado, tudo conduzindo a diminuir a intervenção do Estado, em geral, e das administrações públicas, em particular, na vida social e económica⁽¹²⁴⁾.

Face à necessidade do Estado gerir as consequências da privatização através da regulação e supervisão das atividades públicas privatizadas⁽¹²⁵⁾, surgem novos fenómenos ou instrumentos fundamentais para o efeito, os quais serão expostos sucintamente por nós, designadamente: a regulação pública, a desregulação e as parcerias público-privadas.

- **Regulação Pública**

O conceito de regulação tem assinalado ao longo dos tempos inúmeros desenvolvimentos sem alcançar a unanimidade na doutrina.

Como observam Fernanda Paula Oliveira e José Eduardo Figueiredo Dias, “(...) a atividade administrativa de regulação emerge no direito administrativo dos nossos dias como uma das suas principais áreas ou domínios”⁽¹²⁶⁾, traduzindo-se no “(...) facto de ao lado do Estado de afirmarem agora entidades responsáveis pelo desenvolvimento de

⁽¹²²⁾ Vide JOÃO NUNO CALVÃO DA SILVA, *Mercado e Estado – Serviços de Interesse Económico Geral*. Edições Almedina, Coimbra, 2008, pág. 41.

⁽¹²³⁾ Vide FERNANDA PAULA OLIVEIRA e JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*. 4.ª edição, Almedina, Coimbra, 2015, pág. 30.

⁽¹²⁴⁾ *Idem* pág. 30.

⁽¹²⁵⁾ Vide PEDRO GONÇALVES, *Entidades Privadas com poderes públicos – e exercício de poderes públicos de autoridade por entidades privadas com funções administrativas*. Almedina, Coimbra, 2005, pág.160.

⁽¹²⁶⁾ Vide FERNANDA PAULA OLIVERIA E JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*. 4.ª Edição, Edições Almedina, SA, 2015, pág. 31.

atividades administrativas que assentam num novo modelo, menos autoritários e muito mais próximo dos administrados”⁽¹²⁷⁾.

Consequentemente, a forma de atuação da Administração tende inevitavelmente a modernizar-se com vista à maior colaboração com os regulados. Nesta linha de pensamento, a regulação e o direito de regulação aparecem como “(...) esquemas de compensação do recuo do Estado, na sequência do processo de privatização e do abrandamento do fornecimento direto de serviços públicos”⁽¹²⁸⁾⁻⁽¹²⁹⁾.

Neste contexto, a regulação é alcançada através de diversos mecanismos⁽¹³⁰⁾, no entanto, no desempenho das funções de regulação, o Estado utiliza como instrumento fundamental a “edição de regras que vão moldar ou limitar a atuação dos agentes no Mercado. Podemos, então, distinguir duas categorias de regras: por um lado, as *regras de base* ou *transversais*, que se aplicam indistintamente a todos os setores da economia e, portanto, a todo o Mercado; e, por outro lado, as *regras de carácter setorial*, pensadas em função dos particularismos de um determinado setor da economia.”⁽¹³¹⁾.

- **Desregulação**

Na lição de João Nuno Calvão da Silva, “No contexto de reação ao excessivo intervencionismo económico-social do Estado-Providência, procura-se libertar a sociedade civil, designadamente através do aligeiramento da disciplina normativa definidora do modo de produção/distribuição de bens/serviços”⁽¹³²⁾.

Nesta matéria, segundo Fernanda Paula Oliveira e José Eduardo Figueiredo Dias, a desregulação é entendida como “(...) um recuo das tarefas ordenadoras e disciplinadoras

⁽¹²⁷⁾ *Idem*. Pág. 31

⁽¹²⁸⁾ Vide PEDRO GONÇALVES, *Entidades Privadas com poderes públicos – e exercício de poderes públicos de autoridade por entidades privadas com funções administrativas*. Almedina, Coimbra, 2005, pág. 79.

⁽¹²⁹⁾ Veja-se a delimitação apontada por Vital Moreira, identificando a existência de três formas de regulação do Estado: a exercida pelo "i) Governo (incluindo Ministérios e departamentos governamentais das áreas económicas); ii) por organismos reguladores relativamente independentes; e iii) por organismos reguladores independentes." Vide VITAL MOREIRA, *Auto-Regulação Profissional e Administração Pública*. Coimbra, Livraria Almedina, 1997, pág. 47.

⁽¹³⁰⁾ Para uma identificação dos instrumentos de regulação, vide PEDRO GONÇALVES, *Entidades Privadas com poderes públicos – e exercício de poderes públicos de autoridade por entidades privadas com funções administrativas*. Almedina, Coimbra, 2005, pág. 79.

⁽¹³¹⁾ Sobre os conceitos de regras de base ou transversais e as regras de carácter setorial, *Idem*. Pág. 79 a 84.

⁽¹³²⁾ Vide JOÃO NUNO CALVÃO DA SILVA, *Mercado e Estado – Serviços de Interesse Económico Geral*. Edições Almedina, Coimbra, 2008, pág. 44 e 45.

do Estado e das suas entidades públicas, em benefício de uma maior crença nas possibilidades e na efetividade de estruturas regulatórias que incentivam e se apoiam nos interesses próprios dos regulados”⁽¹³³⁾.

Assim sendo, observa-se um recuo do Estado no desempenho da sua incumbência de regulação, atribuindo, desta forma, uma maior liberdade e confiança no mercado e nas suas regras.

- **As Parcerias Público-Privadas**

A expressão *public-private partnership* começou a utilizar-se no Reino Unido, a partir da década de 70 do Século XX, num contexto político-económico caracterizado por diversas crises financeiras, políticas e económicas, aliado a fenómenos de privatização, de desregulação e “de associação do setor privado à provisão de bens e serviços tradicionalmente prestados pelo setor público”⁽¹³⁴⁾.

Deste modo, segundo a lição de Pedro Siza Vieira, “(...) começou a denotar-se em alguns países, a começar pelo Reino Unido, a tendência de recorrer ao setor privado no sentido de se envolver na realização de investimentos de infraestruturas de utilidade pública – pontes, túneis, estradas – a troco de um direito à cobrança de taxas aos utentes pela sua utilização”⁽¹³⁵⁾. Em simultâneo, verificou-se a tendência de recorrer a uma entidade privada para o fornecimento ao setor público de alguns bens (v.g. edifícios, equipamentos), atento o facto de terem uma vida útil prolongada, pelo que poderiam ser ou não remunerados ao longo do período da sua utilização.

Assim sendo, procurava-se atingir um duplo objetivo, isto é, “(...) a capacitação de financiamento privado para o investimento em bens públicos ou de interesse público; e a transferência para o setor privado de riscos inerentes a determinados projetos ou serviços que, num modo clássico, seriam retidos pelo Estado”⁽¹³⁶⁾.

⁽¹³³⁾ Vide FERNANDA PAULA OLIVERIA E JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*. 4.ª Edição, Edições Almedina, SA., 2015, pág. 32.

⁽¹³⁴⁾ Vide PEDRO SIZA VIEIRA, *Estudos de Contratação Pública – I*. Coimbra Editora, 2008, pág. 482.

⁽¹³⁵⁾ *Idem* pág. 483

⁽¹³⁶⁾ *Idem* pág. 483

Contudo, apesar do conceito Parcerias Público-Privadas⁽¹³⁷⁾⁻⁽¹³⁸⁾ constituir um modelo de contratação pública relativamente recente, baseia-se nos contratos celebrados no âmbito da denominada *Private Finance Initiative* (Contratos PFI), institucionalizada pelo Governo conservador do Reino Unido em 1992 e impulsionada a partir de 1997 pelo Governo trabalhista.

A iniciativa de PFI foi vista como o início de um ciclo e uma forma de emagrecimento, melhoria de eficiência e fortalecimento da administração do Estado e, segundo de Pedro Siza Vieira, “(...) reportavam-se a infraestruturas concretas, sobretudo no setor da saúde, da educação, dos transportes, da defesa ou dos estabelecimentos prisionais, escolhendo a Administração uma entidade privada que assumisse o encargo de

(137) A Comissão Europeia (COM 327/2004) define Parceria Público-Privada como, “(...) a forma de cooperação entre as autoridades públicas e as empresas, tendo por objetivo assegurar o financiamento, a construção, a renovação, a gestão ou a manutenção de uma infraestrutura ou a prestação de um serviço”. Este modelo de contratação pública corresponde a um enfoque de longo prazo, que podem chegar a várias décadas, sendo a sua duração correspondente ao ciclo de vida da infraestrutura. Vide Livro Verde sobre as *Parcerias Público-Privadas e o Direito em matéria de Contratos Públicos e Concessões*.

(138) Na nossa Literatura a figura jurídica de Parceria Público-Privada encontra-se prevista no n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio, o qual que revogou o Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de abril (alterado pelo Decreto-Lei n.º 141/2006, de 27 de julho), diploma que estabelece também as normas gerais aplicáveis à intervenção do Estado nas Parcerias Público-Privadas.

Segundo Pedro Costa Gonçalves, as PPP's são uma “forma de cooperação entre atores públicos e atores privados para a realização de determinados objetivos. A cooperação pode ter subjacente uma complementaridade de fins entre a intervenção pública e privada (parcerias em rede) ou uma divergência de finalidades e objetivos a alcançar por via da parceria: o parceiro público participa para cumprir as suas missões de interesse público e o parceiro privado para obter lucros (parcerias contratuais e associativas.” Vide PEDRO GONÇALVES, *Entidades Privadas com Poderes Públicos*. Coleção teses, Coimbra, Almedina, 2005, pág. 328.

Em sentido idêntico, parece orientar-se Carlos Oliveira Cruz e Rui Cunha Marques, ao afirmar: “Os setores público e privado estabelecem uma relação (contratual e institucional), com responsabilidades preestabelecidas, para projetar, financiar, construir e gerir uma determinada infraestrutura e/ou disponibilizar um serviço”, bem como, “consistir num contrato de concessão de obra pública ou serviço público e, geralmente, inclui uma componente significativa de financiamento privado, na forma de capital e/ou dívida assumida pela banca comercial ou pelos mercados de capitais.” Vide CARLOS OLIVEIRA CRUZ e RUI CUNHA MARQUES, *O Estado e as Parcerias Público-Privadas*. Edições Sílabo, 1.ª Edição, 2012, pág. 31. Defende Antunes Varela que as PPP's podem consistir num único contrato, ou numa união de contratos, “os contratos mantendo a respetiva individualidade, estão ligados entre si, segundo a intenção dos contraentes, por um nexo funcional que influi na respetiva disciplina. Um vínculo que pode alterar o regime normal de um dos contratos ou de ambos, por virtude da relação de interdependência que eventualmente se crie entre eles.” Vide ANTUNES VARELA, *Das Obrigações em Geral*. Vol. I, 10ª ed., Coimbra, Almedina, 2000, pág. 282 e ss.

No ensinamento de Maria Eduarda Azevedo, aponta os motivos que levaram à necessidade do aparecimento das PPP's: “Na verdade, as Parcerias emergem, sobretudo, como uma consequência da necessidade não só de reorientar e redimensionar o setor público, mas também de favorecer a participação da iniciativa privada na esfera da governação pública, tendo por base uma cooperação duradoura dos agentes públicos e privados na provisão de infraestruturas e na prestação de serviços públicos mediante o recurso às capacidades de financiamento e gestão do setor privado.” Vide MARIA EDUARDA AZEVEDO, *As Parcerias Público-Privadas: Instrumento de uma Nova Geração Pública*. Tese de Doutoramento em Direito Ramo: Ciências Jurídico-Económica, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2008, pág. 12.

projetar e construir determinado bem (...) e de financiar a respetiva construção, bem como a responsabilidade de assumir a sua manutenção ao longo de um prazo relativamente alargado”⁽¹³⁹⁾.

De acordo com as palavras de Maria Eduarda Azevedo, “Configurada como um programa do Governo, a PFI aliou os universos público e privado com um triplo objetivo: aumentar a capacidade de financiamento do setor público, mediante a introdução de pagamentos plurianuais associados à duração dos contratos; melhorar a qualidade dos serviços públicos, impondo ao parceiro privado critérios de qualidade, de cujo cumprimento dependiam os pagamentos; e, ainda, diminuir a despesa pública, aproveitando a competência e a capacidade de inovação do setor privado, bem como as economias realizadas pela aquisição das infraestruturas de suporte à prestação dos serviços públicos contratados”⁽¹⁴⁰⁾.

Por outro lado, em Portugal, segundo palavras de Maria Eduarda Azevedo, o recurso a este tipo de colaboração atingiu outro patamar, “Deste modo, quando no plano europeu se configurava o arranque da abordagem PFI/PPP, a nível interno começou a ter lugar o recurso a este tipo de colaboração entre os universos público e privado com o propósito de viabilizar o aproveitamento das capacidades de financiamento e gestão privadas”⁽¹⁴¹⁾.

Assim, verificou-se o desenvolvimento deste tipo de modelos de contratação a partir da década de 90, conforme afirmam os autores Carlos Oliveira Cruz e Rui Cunha Marques, “O desenvolvimento de Parcerias Público-Privadas em Portugal conheceu, desde a década de 90, um crescimento avassalador, tanto em grandes infraestruturas, como estradas ou hospitais, como nas de menor dimensão (equipamentos coletivos nos municípios), o nível de infraestruturas que o país conheceu deveu-se, essencialmente, a este modelo de contratação”⁽¹⁴²⁾.

Com efeito, as PPP’s representam hoje um instrumento de intervenção ao dispor dos Governos para enfrentar os desafios e as exigências da sociedade, pelo que, “(...) a fim

⁽¹³⁹⁾ Vide PEDRO SIZA VIEIRA, *Estudos de Contratação Pública – I*. Coimbra Editora, 2008, pág. 484.

⁽¹⁴⁰⁾ Vide MARIA EDUARDA AZEVEDO, *As Parcerias Público-Privadas: Instrumento de uma Nova Geração Pública*. Tese de Doutoramento em Direito Ramo: Ciências Jurídico-Económica, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2008, pág. 124 e 125.

⁽¹⁴¹⁾ *Idem*, pág. 237.

⁽¹⁴²⁾ Vide CARLOS OLIVEIRA CRUZ e RUI CUNHA MARQUES, *O Estado e as Parcerias Público-Privadas*, Edições Sílabo, 1.ª Edição, 2012, pág. 22.

de combinar esta dinâmica de desenvolvimento com a obrigação de prosseguir a política de contenção orçamental exigida pela adesão à moeda única europeia, passou-se a privilegiar a aplicação da técnica de associação dos universos público e privado para a provisão de grandes obras públicas e serviços de interesse económico geral. Um tipo de envolvimento tornado possível pela eliminação das restrições à iniciativa económica privada e pelas privatizações, propondo-se este esquema para atividades que, requerendo investimentos avultados e de riscos elevados de recuperação, eram realizadas tradicionalmente pela Administração”⁽¹⁴³⁾.

Em síntese, as parcerias público privadas podem qualificar-se pelos seguintes elementos: *a)* essência das partes e interesses prosseguidos; *b)* valor acrescentado ou poupança; *c)* a durabilidade relativamente extensa da relação, que implica a colaboração entre o parceiro do setor público e o parceiro do setor privado sobre diferentes aspetos de um projeto a executar e, *d)* a repartição dos riscos entre o parceiro do setor público e o parceiro do setor privado, para o qual são transferidos os riscos habitualmente suportados pelo setor público.

1.3.3. No dealbar da crise do século XXI

Com antecedentes já no final do séc. XX, o advento do séc. XXI trouxe um panorama político, económico e social de grande instabilidade e incertezas, aliado a uma profunda crise financeira e um choque do mercado global à maioria dos países da Comunidade Europeia, levando a generalizar-se a ideia de uma quase rutura ou esgotamento do Estado Social.

Como anteriormente vimos, nos tempos atuais não surpreende a crise do Estado fiscal⁽¹⁴⁴⁾, cujas necessidades financeiras são maioritariamente compensadas pelos impostos, pelo que a maioria dos países desenvolvidos integra Estados Fiscais⁽¹⁴⁵⁾. Ora,

⁽¹⁴³⁾ Vide MARIA EDUARDA AZEVEDO, *As Parcerias Público-Privadas: Instrumento de uma Nova Geração Pública*, Tese de Doutoramento em Direito Ramo: Ciências Jurídico-Económica, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2008, pág. 237.

⁽¹⁴⁴⁾ Sobre a ideia de estado fiscal, vide JOSÉ CASALTA NABAIS *et. al.*, *Sustentabilidade Fiscal em Tempos de Crise*. Edições Almedina, outubro de 2011, pág. 96 e ss.

⁽¹⁴⁵⁾ Nas palavras de João Calvão da Silva, “Os impostos assumem assim a natureza de um dever fundamental, pois os homens não existem isoladamente, não possuem apenas direitos, a sua liberdade conhece limites, havendo a responsabilidade de cada indivíduo pelo bem-estar de toda a sociedade, assente no valor da justiça social e nos princípios redistributivos da riqueza. Vide JOÃO NUNO CALVÃO DA

tendo em consideração que as despesas sociais excedem, largamente, as receitas fiscais, antecipava-se uma crise do Estado Fiscal e, por conseguinte, do Estado Providência⁽¹⁴⁶⁾.

Deste modo, os problemas económicos, sociais, financeiros e laborais que assolaram Portugal desde o último quarto do séc. XX levaram à realização de profundas mudanças no campo de atuação do próprio Estado, em especial: a redução drástica da capacidade de resposta perante necessidades crescentes de proteção social⁽¹⁴⁷⁾, com consequências muito elevadas e negativas na vida dos cidadãos, nomeadamente, nos mais desprotegidos que presenciam os mecanismos de proteção social que os rodeiam sujeitos a um risco grave.

Como observa José Casalta Nabais, “O que conduziu a um estado fiscal correspondente, ao estado fiscal social, o qual, depois de tanto sucesso, enfrenta presentemente a ameaça real de rutura das suas tradicionais fronteiras. Entre os fenómenos que concretizam essa rutura podemos apontar o contexto global em que atua o direito dos impostos, a descaracterização da figura dos tributos e a diversificação da despesa fiscal”⁽¹⁴⁸⁾⁻⁽¹⁴⁹⁾.

A sustentabilidade financeira e económica tornou-se um fator preponderante para a salvaguarda e garante do Estado de Direito social, contudo, tal sustentabilidade desapareceu no início do séc. XXI, em virtude do fraco crescimento económico registado.

Naturalmente, o Estado perdeu capacidade financeira e económica para satisfazer a crescente consagração e obtenção de direitos sociais dos cidadãos, num período de prosperidade vivida no século passado.

SILVA, *Mercado e Estado – Serviços de Interesse Económico Geral*. Edições Almedina, Coimbra, 2008, pág. 36.

⁽¹⁴⁶⁾ Nas palavras de João Calvão da Silva, “(...) o aumento das despesas sociais e o decréscimo das receitas disponíveis provocam défices orçamentais cada vez maiores, pelo que a crise (falência?) do Estado Providência é fruto das dificuldades do Estado Fiscal.” *Vide* JOÃO NUNO CALVÃO DA SILVA, *Mercado e Estado – Serviços de Interesse Económico Geral*. Edições Almedina, Coimbra, 2008, pág. 38.

⁽¹⁴⁷⁾ Sobre esta matéria, realçamos as palavras de Jorge Miranda, quanto ao fator interno que contribuiu para a crise ou rutura do Estado social ou mesmo em pós-social, entre outros, “As demandadas excessivas de grupos sociais, com a criação de uma cultura de subsidiodependência frente ao Estado, gerando uma patologia de direitos ou uma ampliação de prestações tão egoístas como a provocada pela mentalidade privada da sociedade organizada segundo a lei da oferta e procura”. *Vide* JORGE MIRANDA, *Os Paradigmas do Estado Social*. Conferência proferida em 28 de setembro de 2011, em Belo Horizonte, no XXXVII Congresso Nacional de Procuradores de Estado, pág. 8.

⁽¹⁴⁸⁾ *Vide* JOSÉ CASALTA NABAIS *et. al.*, *Sustentabilidade Fiscal em Tempos de Crise*. Edições Almedina, outubro de 2011, pág. 106.

⁽¹⁴⁹⁾ Sobre a definição e caracterização do contexto global do direito fiscal, da descaracterização dos tributos e a diversificação da despesa fiscal, *Idem* pág. 106 e 107.

Acrescer tudo isto, surge a crise económico-financeira iniciada em setembro de 2008, com o colapso do banco Lehmann Brothers e a crise global da confiança, com repercussões graves na maioria dos Estados.

Efetivamente, a crise financeira que assolou os Estados Unidos da América em 2008 teve repercussões avassaladoras na Europa, muito particularmente, embora não apenas eles, os países europeus periféricos (Chipre, Espanha, Grécia, Irlanda, Itália e Portugal), ao serem atingidos por um quadro de enormes dificuldades, levando à escassez de crédito e ao aumento insustentável da dívida pública.

Inevitavelmente, a crise levou Portugal a acordar com a União Europeia e o Fundo Internacional Monetário, em maio de 2011, o Programa de Assistência Económico Financeira (PAEF), com vista a estabelecer uma estratégia com o objetivo principal focado na recuperação da confiança dos mercados financeiros internacionais, bem como a promoção da competitividade e crescimento económico sustentável. O PAEF baseava-se em três pontos fundamentais: consolidação orçamental, estabilidade do sistema financeiro e transformação estrutural da economia portuguesa⁽¹⁵⁰⁾.

Com efeito, no auge da crise nos anos 2010 e 2011 assistiu-se a um clima marcado pelo endividamento das famílias (com o inevitável aumento das despesas sociais)⁽¹⁵¹⁾, o decréscimo das receitas fiscais, provocando défices orçamentais insustentáveis para a *sobrevivência*⁽¹⁵²⁾ financeira do Estado, aumento do desemprego e de precariedade no trabalho, redução das prestações sociais, aumento da conflitualidade, entre outros.

No ensinamento de Jorge Miranda, “Aquilo a que se assiste, em vários países europeus, entre os quais Portugal, é a uma espécie de estado de necessidade económico-financeiro (paralelo, diz-se, ao estado de sítio) que determina a larga redução das prestações sociais ou, noutros termos restrição ou suspensão de certas incumbências do

⁽¹⁵⁰⁾ Em 30 de junho de 2014 terminou o PAEF, encontrando-se Portugal numa fase de acompanhamento e monitorização pós PAEF por parte das entidades europeias, até se verificar o reembolso de, pelo menos, 75% do financiamento recebido do Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira.

⁽¹⁵¹⁾ Neste contexto, atentas as palavras de Jorge Miranda, “(...) vão avultando os efeitos sociais da crise: aumento do desemprego e da precariedade do trabalho (...) tal como se vão afetando os mecanismos de democracia representativa, compelidos a consignar os ditames dos organismos financeiros internacionais”. Vide JORGE MIRANDA, *Os Paradigmas do Estado Social*. Conferência proferida em 28 de setembro de 2011, em Belo Horizonte, no XXXVII Congresso Nacional de Procuradores de Estado, pág. 9.

⁽¹⁵²⁾ Itálico nosso.

Estado, embora não de direitos sociais em si mesmos (não se pode suspender, por exemplo, o direito à proteção da saúde ou o direito ao ensino)”⁽¹⁵³⁾.

Segundo Alfredo Pereira e Nazaré da Costa Cabral, ” Porém, hoje, já se torna claro que a soluções trazidas pelo FMI e BCE – cortes orçamentais, aumento de impostos e liberalização dos contratos de trabalho, aumento das taxas e tarifas do serviço público - atingem a economia real e, por isso – pela diminuição das receitas tributárias – vêm provocando o arrastar da crise por mais e mais tempo (...)”⁽¹⁵⁴⁾.

Assim, a sustentabilidade⁽¹⁵⁵⁾ financeira do Estado deve ser encarada numa outra perspectiva diferente do passado. Segundo José Casalta Nabais, abordando a dimensão económico-financeira da sustentabilidade, afirma que “(...) para ser sustentável não pode pautar-se por um crescimento linear e permanente, como chegou a ser paradigma do passado, e a sustentabilidade financeira do estado e demais entes públicos minimamente adequada a uma economia de mercado sem o crescimento conhecido do passado”, prossequindo “(...) o que mais não significa do que um desenvolvimento sustentável, em que a eficiência dos mercados não ponha de lado a equidade, assegurando a todos um rendimento mínimo que seja adequado ao respeito pela dignidade humana, nem abdique da consideração devida à complexidade do mundo natural”⁽¹⁵⁶⁾⁻⁽¹⁵⁷⁾. Deste modo, permite atribuir importância à consagração dos direitos sociais.

Por outro lado, temos a perspectiva de sustentabilidade social, baseada na ideia de que não pode adquirir-se um modelo de natureza excludente que legitime a sobrevivência humana condigna apenas a alguns cidadãos, excluindo os restantes à situação de miséria⁽¹⁵⁸⁾.

Em conclusão, a crise económica, financeira e social que assolou os países europeus, em especial Portugal, no dealbar do século XXI, acentuou o esgotamento do Estado social e a problemática do aumento das despesas sociais do Estado. Na verdade, os

⁽¹⁵³⁾ *Idem* pág. 10.

⁽¹⁵⁴⁾ ALFREDO M. PEREIRA e NAZARÉ DA COSTA CABRAL, *Por Onde vai o Estado Social em Portugal?*, Vida Económica, Editorial, S.A., Porto, 2014, pág. 166.

⁽¹⁵⁵⁾ Para uma noção geral de sustentabilidade, no seu quadro mais amplo, *Vide* JOSÉ CASALTA NABAIS *et. al.*, *Sustentabilidade Fiscal em Tempos de Crise*. Edições Almedina, outubro de 2011, pág. 116 e 117.

⁽¹⁵⁶⁾ *Idem* pág. 117.

⁽¹⁵⁷⁾ Sobre a definição do conceito de dignidade de pessoa humana, fundamentos do Estado de Direito, *Vide* CATARINA SANTOS BOTELHO, *Os Direitos Sociais em Tempos de Crise*. Edições Almedina, julho de 2015.

⁽¹⁵⁸⁾ *Vide* JOSÉ CASALTA NABAIS *et. al.*, *Sustentabilidade Fiscal em Tempos de Crise*. Edições Almedina, outubro de 2011, pág. 117 e 118.

direitos sociais que cada cidadão é titular comportam custos e despesas ao Estado que, a par do decréscimo das receitas, provocam défices orçamentais asfixiantes. Dito por outras palavras, o aumento das despesas com as prestações sociais e o decréscimo das receitas ao provocam défices orçamentais cada vez maiores, tornando imperativo uma redução da despesa pública do Estado, através de uma profunda reformulação do Estado Social. Consequentemente, o questionar a sobrevivência do próprio sistema de proteção social constitucionalmente consagrado na nossa Lei Fundamental.

Neste ambiente de crise, não podendo o Estado prestar assistência a todos, ganha preponderância a revalorização do papel dos indivíduos na sociedade⁽¹⁵⁹⁾, através da liberdade criativa e espírito de autonomia, de forma a evitar a exclusão social e a dependência inexorável relativamente ao Estado.

Terminamos, pedindo emprestadas as palavras de José Reis, “(...) assiste-se a um recuo da provisão pública em diversos domínios, escorado por um argumentário que enfatiza critérios de eficiência e eficácia da despesa social; privilegia a visão assistencialista e emergencialista da ação social em detrimento de uma abordagem pelos direitos e sustentada em medidas preventivas; hiperboliza o combate à fraude em determinadas prestações sociais, ao ponto de se questionar a sobrevivência do próprio sistema de proteção social”⁽¹⁶⁰⁾.

⁽¹⁵⁹⁾ Nas palavras de José Reis, “Este tipo de Estado visa a partilha da responsabilidade pelo bem-estar entre o Estado e a sociedade, nomeadamente com a sociedade civil/terceiro setor e com os indivíduos, os quais devem não apenas participar na implementação das políticas e instrumentos, mas também na definição e elaboração dos mesmos”. Vide JOSÉ REIS, *A Economia Política do Retrocesso, Crise, Causas e Objetivos*. Edições Almedina, 2014, pág. 193.

⁽¹⁶⁰⁾ *Idem* pág. 193.

CAPÍTULO II - A Proteção Social em Portugal

2.1. Breve Apontamento Histórico das origens da Proteção Social em Portugal

Inicialmente, em bom rigor, é preponderante toda e qualquer classificação que possa servir de base da evolução histórica da proteção social.

Segundo Apelles J. B. Conceição, “(...) uma periodização em particular tem merecido uma forte atenção dada a sistematização que dela se pode retirar e as explicações que se conseguem obter, a saber⁽¹⁶¹⁾:

1. Fase Pré-Institucional ou Inorgânica (até séc. XIX)

PERÍODOS	CARACTERÍSTICAS
Período pré-capitalista (até séc. XII)	A solidariedade é espontânea. Dominam as sociedades rurais.
Capitalismo comercial (séc. XIII a séc. XVIII)	O aparecimento dos burgos e da burguesia vem colocar questões novas às sociedades tradicionais do modelo corporativo
Capitalismo industrial (desde séc. XVIII a XIX)	A revolução industrial com a deslocação de mão-de-obra dos campos para as fábricas desmonta toda a estrutura de solidariedade até então existente – proletarização. Aparecem as ideias intervencionistas
Capitalismo industrial (desde séc. XIX a XX)	A organização da propriedade dos bens de produção torna-se favorável às ideias intervencionistas.

Fonte: APELLES J. B. CONCEIÇÃO (2014, p. 35)

⁽¹⁶¹⁾ Sobre periodização da história da proteção social, *Vide* APELLES J. B. CONCEIÇÃO, *Segurança Social – Manual Prático*. 9.ª Edição, Almedina, 2014, pág.35 e ss.

2. Fase Intervencionista (desde séc. XIX)

PERÍODOS	CARACTERÍSTICAS
Período clássico (até à 2. ^a Grande Guerra)	O Estado favorece o seguro social aplicável só aos trabalhadores, fonte de grande mal-estar social
Período contemporâneo (após a 2. ^a Grande Guerra)	O Estado descentra o esforço de intervenção para todos os cidadãos e todos os residentes

Fonte: APELLES J. B. CONCEIÇÃO⁽¹⁶²⁾

O último quarto do séc. XX (a partir da Revolução de Abril 25 de abril de 1974) é o período da história do sistema de previdência em Portugal que particularmente aqui nos interessa, porquanto permite analisar o momento fulcral na mudança de intervenção social do Estado e da sociedade. No entanto, importa, antes de mais, fazer uma breve síntese da evolução em Portugal a partir do século XX.

A passagem dos direitos sociais da Constituição para a prática foi ocorrendo, nos últimos cem anos, em ondas sucessivas e, em alguns casos, com reflexos⁽¹⁶³⁾.

Vem de longe, ainda antes do período do regime do Estado Novo ou 2.^a República (1926-1974), as primeiras normas que definiram os direitos sociais⁽¹⁶⁴⁾ e iniciativas de constituição do Estado-Providência em Portugal⁽¹⁶⁵⁾.

Segundo definição de Eduardo Vítor Rodrigues, o Estado Social em Portugal “(...) é uma forma híbrida de Estado-Providência, por força do seu surgimento tardio e num contexto de menor prosperidade económica e fiscal (...)”⁽¹⁶⁶⁾⁻⁽¹⁶⁷⁾.

⁽¹⁶²⁾ Vide APELLES J. B. CONCEIÇÃO, *Segurança Social – Manual Prático*. 9.^a Edição, Almedina, 2014, pág. 36.

⁽¹⁶³⁾ Vide JORGE MIRANDA, *Os Paradigmas do Estado Social*. Conferência proferida em 28 de setembro de 2011, em Belo Horizonte, no XXXVII Congresso Nacional de Procuradores de Estado, pág. 4.

⁽¹⁶⁴⁾ Nas palavras de Jorge Miranda, “Os direitos sociais ou o princípio da socialidade (...) manifestam-se também para lá do Estado, na sociedade internacional. Segundo o art.º 22.º da Declaração Universal dos Direitos dos Homens, toda a pessoa, como membro da sociedade, pode legitimamente exigir a satisfação dos direitos económicos, sociais e culturais indispensáveis (...)”. *Idem*, pág. 5.

⁽¹⁶⁵⁾ Como anteriormente exposto, o Estado social apenas irá desenvolver-se com a nova Constituição de 1976.

⁽¹⁶⁶⁾ Vide EDUARDO VÍTOR RODRIGES, *O Estado e as Políticas Sociais em Portugal*. *Sociologia: Revista do Departamento de Sociologia da FLUP*. Vol. XX, 2010, pág. 202.

⁽¹⁶⁷⁾ Acrescenta, ainda, o referido autor, “Trata-se de um modelo de proteção social que é frequentemente dualista: a uma sobreproteção de certos núcleos da força de trabalho (aqueles que são melhor pagos e têm

Ao invés do observado nos principais países da Europa Ocidental, modelos caracterizados por uma Administração fortemente intervencionista nas áreas sociais, permitindo dar resposta adequada e eficaz aos principais problemas sociais, no contexto português, “as formas de Estado-Providência, nomeadamente, por força do desenvolvimento tardio, desenvolveram um modelo particular (...) Será, então, possível concluir, desde já, que as políticas sociais em Portugal são descontinuadas, fragmentadas e setoriais”⁽¹⁶⁸⁾.

A **1.ª República** (1910-1926) pertenceu claramente ao Estado Liberal, embora viesse imbuída de fortes preocupações culturais e sociais⁽¹⁶⁹⁾. Neste período, a estrutura governamental e da administração central cresce e, em 1916, é criado o Ministério do Trabalho e Previdência Social (Lei n.º 494, de 16 de março de 1916), extinto poucos anos depois. Face à necessidade de adotar reformas sociais que permitissem criar um ambiente social (período com ideias pouco claras da política económica a seguir) a crescer os tumultos sociais oriundos da população operária e pelos efeitos da 1.ª Grande Guerra, foi introduzido o sistema de seguros sociais obrigatórios, aprovados por cinco diplomas legislativos⁽¹⁷⁰⁾, em 10 de maio de 1919. Estes diplomas eram destinados a abranger a generalidade dos trabalhadores por conta de outrem, com remunerações ou rendimentos inferiores a um determinado valor definido. Contudo, por inexistência de condições ao nível político, tais diplomas não viriam a ser aplicados.

O período do regime do Estado Novo ou **2.ª República** (1926-1974) marca o início do desenvolvimento do papel social do Estado em Portugal, dito de outra forma, a noção de proteção social começa a ganhar expressão efetiva.

Nas palavras do Professor Diogo Freitas do Amaral, a 2.ª República, ou Estado Novo, foi um longo período em que a Administração portuguesa acusou a influência de fatores externos e internos que a condicionaram, correspondendo, no plano político-

uma relação salarial estabilizada) contrapõem-se níveis rudimentares de proteção social a algumas camadas da população.” *Idem* pág. 202

⁽¹⁶⁸⁾ Vide EDUARDO VÍTOR RODRIGES, *O Estado e as Políticas Sociais em Portugal. Sociologia: Revista do Departamento de Sociologia da FLUP*. Vol. XX, 2010, pág. 202.

⁽¹⁶⁹⁾ Vide DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*. vol. I, 3.ª Edição, 2.ª Reimpressão da edição de novembro de 2006, Edições Almedina, S.A., 2006, pág. 92.

⁽¹⁷⁰⁾ Designadamente: seguro social obrigatório na doença (Decreto n.º 5636, de 10 de Maio de 1919); seguro social obrigatório nos desastres no trabalho (Decreto n.º 5637, de 10 de Maio de 1919); seguro social obrigatório na invalidez, velhice e sobrevivência (Decreto n.º 5638, de 10 de Maio de 1919); Bolsas Sociais de Trabalho (Decreto n.º 5639, de 10 de Maio de 1919); criação do Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios e de Previdência Geral (Decreto n.º 5640, de 10 de Maio de 1919).

administrativo, a um modelo de Estado Fascista⁽¹⁷¹⁾⁻⁽¹⁷²⁾. Neste ambiente político e ideológico que prevalecia no Estado Novo foi aprovado o novo regime jurídico das associações de socorros mútuos (atuavam ao nível da atribuição de pensões de sobrevivência)⁽¹⁷³⁾, no entanto, as bases da previdência são lançadas com a aprovação da Constituição de 1933 e o Estatuto do Trabalho Nacional⁽¹⁷⁴⁾⁻⁽¹⁷⁵⁾.

Posteriormente, em 1935, foi criada uma estrutura para a criação de um sistema de seguros obrigatórios⁽¹⁷⁶⁾. Considerado como o primeiro sistema de previdência social em Portugal, apresentava um alcance material bastante limitado, tendo em consideração que não abrangia a proteção na eventualidade de desemprego, em que o método de equilíbrio financeiro das instituições de previdência baseava-se num regime de capitalização puro.

Na década de 40 foram dados passos no sentido de generalizar a previdência a mais trabalhadores, através da criação de Caixas de Reforma ou de Previdência⁽¹⁷⁷⁾, e progressos ao nível da fomentação e facilitação na constituição de instituições de previdência e integração das já existentes no plano de previdência social estabelecidos pela Lei n.º 1:884⁽¹⁷⁸⁾.

⁽¹⁷¹⁾ Vide DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*. Vol. I, 3.ª Edição, 2.ª Reimpressão da edição de novembro de 2006, Edições Almedina, S.A., 2008, pág. 93.

⁽¹⁷²⁾ Vejam-se, ainda, as palavras de Diogo Freitas do Amaral, referindo-se que neste período na Administração portuguesa “*acentuou-se fortemente o intervencionismo estadual na vida económica, cultural e social: em parte por razões ideológicas (o regime corporativo, inimigo do liberalismo), em parte por razões políticas (autoritarismo governamental) e em parte por razões económicas e sociais (debilidade da economia nacional, grande depressão dos anos 30, efeitos da 2.ª Grande Guerra)*, neste período deu-se um grande aumento do papel do Estado em relação às atividades puramente privadas.” Vide DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*. Vol. I, 3.ª Edição, 2.ª Reimpressão da edição de novembro de 2006, Edições Almedina, 2008, pág. 94.

⁽¹⁷³⁾ Regulamentado e aprovado pelo DL n.º 20944, de 27 de fevereiro de 1932.

⁽¹⁷⁴⁾ Ambos através do Decreto-Lei n.º 23048, de 23 de setembro de 1933.

⁽¹⁷⁵⁾ A Constituição de 1933, define que incumbe ao Estado, no n.º 2 do artigo 6.º, “*Coordenar, impulsionar e dirigir todas as atividades sociais, fazendo prevalecer uma justa harmonia de interesses, dentro da legítima subordinação dos particulares ao geral*”, continuando no n.º 3, do mesmo artigo, “*Zelar pela melhoria das classes sociais mais desfavorecidas, obstando a que aquelas desçam abaixo do mínimo de existência humanamente suficiente*”. http://www.parlamento.pt/Parlamento/Documents/20150623_CRP-1933-Indice.pdf.

⁽¹⁷⁶⁾ Lei n.º 1:884, de 16 de março de 1935 - “Em obediência aos princípios corporativos estabelecidos na constituição política de 1933 e no estatuto do trabalho nacional, esta lei determinava as bases da então designada previdência social que, tendencialmente, deveria abranger os trabalhadores por conta de outrem, do comércio, indústria e serviços. O âmbito material do sistema era limitado a prestações de doença (cuidados de saúde e subsídio de doença), invalidez, velhice e morte, geridas fundamentalmente por caixas sindicais de previdência, na sua maioria de âmbito nacional. Os trabalhadores do setor agrícola e do setor das pescas viriam a ser enquadrados em sistemas de proteção social específica geridos pelas casas do povo e casas dos pescadores.” <http://www.seg-social.pt/evolucao-do-sistema-de-seguranca-social>.

⁽¹⁷⁷⁾ Decreto-Lei n.º 30711, de 29 de agosto de 1940.

⁽¹⁷⁸⁾ Decreto-Lei n.º 32674, de 29 de fevereiro de 1943.

Assim, o Estado não se intrometia no financiamento do sistema, nem este, ao contrário do que veio a suceder posteriormente, era suportado pelos impostos⁽¹⁷⁹⁾.

No pensamento de José A. Pereirinha e Daniel F. Carolos, “No que se refere ao financiamento das instituições de previdência, deve atender-se ao facto de que supostamente a sua criação estava dependente da iniciativa dos parceiros sociais (...) inicialmente a previdência não era financiada pelo por impostos nem pelo Estado enquanto agente fiscal”⁽¹⁸⁰⁾, acrescentado, ainda, “(...) o sistema de proteção social desenvolveu-se numa base contributiva individual, embora com regulação e imposição coletiva (Estado), mas sem um típico sistema fiscal de imposto coletivo”⁽¹⁸¹⁾.

Face à limitação da ação do primeiro sistema de previdência implementado em Portugal, que se podia considerar minimamente estruturado, foi aprovado a Reforma da Previdência Social em 1962⁽¹⁸²⁾_⁽¹⁸³⁾(revogando a Lei n.º 1884), procedeu-se à introdução de alterações ao nível da organização das instituições de previdência, bem como ao alargamento do seu âmbito material ao nível da proteção social, beneficiando o desenvolvimento de um Regime Geral de Segurança Social. Esta medida reformista foi considerada, em termos políticos, com um significado considerável⁽¹⁸⁴⁾ até à aprovação da Lei de Bases da Segurança Social de 1984, ocorrida após a Revolução Industrial, conforme veremos mais adiante. O método de equilíbrio financeiro foi alterado, passando do regime de capitalização puro, para o da capitalização mitigada⁽¹⁸⁵⁾, permitindo melhorar as prestações já existentes e alargar a proteção às eventualidades de maternidade e de

⁽¹⁷⁹⁾ Exemplo disso, com a Lei n.º 1881, de 16 de março de 1935, vem instituir a Lei de Bases de Organização da Previdência Social. Para uma análise pormenorizada dos pressupostos desta Lei, *vide* JOSÉ A. PEREIRINHA e DANIEL F. CAROLO, *A Construção do Estado-Providência em Portugal: evolução da despesa social de 1935 a 2003*. Documento de Trabalho/ Working Paper n.º 36, Gabinete de História Económica e Social, Lisboa, 2009, pág. 9 e 10.

⁽¹⁸⁰⁾ *Idem* pág. 10.

⁽¹⁸¹⁾ *Idem* Pág. 10.

⁽¹⁸²⁾ Lei n.º 2115, de 18 de junho de 1962, permitindo ainda a criação de quatro categorias de instituições de previdência social. Sobre esta matéria, *Idem*, pág. 11 e 12.

⁽¹⁸³⁾ Regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 45 266, de 23 de setembro de 1963.

⁽¹⁸⁴⁾ Segundo José A. Pereirinha e Daniel F. Carolos, “A Reforma da Previdência Social de 1962 veio permitir a generalização dos cuidados de saúde às casas do povo e pescadores, aos familiares dos beneficiários e melhorias no esquema de seguro/subsídio de doença que já existia. Como consequência deste investimento, note-se o grande aumento da despesa social com saúde (que inclui subsídios de doença), a partir deste período (...). *Idem*, pág. 13 e 14.

⁽¹⁸⁵⁾ Cf. <http://www.seg-social.pt/evolucao-do-sistema-de-seguranca-social>.

encargos familiares, verificando-se, contudo, que o sistema continuava a ignorar ainda a proteção na eventualidade de desemprego⁽¹⁸⁶⁾.

Com efeito, no período do regime do Estado Novo ou 2.^a República assistiu-se a uma aceleração do crescimento económico teve um tremendo impacto na economia pós-guerra que, nas palavras de Apelles J. B. Conceição, “(..) leva a que, face à reivindicação social da paridade (igualização na participação nos frutos do crescimento económico) e a algumas dificuldades como o desemprego biológico, os países tentam uma programação económica e social com dois objetivos: repartição coerente do produto nacional entre os investimentos e o consumo; e a repartição equitativa dos frutos do crescimento económico”⁽¹⁸⁷⁾.

Naturalmente, “assiste-se em nome do direito de cada um à segurança social, à sua extensão de âmbito, pessoal – cresce o número de pessoas a quem se garante proteção, incluindo os não assalariados – quer material (o número de eventualidades protegidas e da sua eficácia crescem)”⁽¹⁸⁸⁾.

Em síntese, este período caracterizou-se pelo facto de todos os cidadãos adquirirem direito aos cuidados básicos gratuitos ao nível da saúde, bem como a prestações pecuniárias em situações de inatividade involuntária a prestações familiares⁽¹⁸⁹⁾⁻⁽¹⁹⁰⁾⁻⁽¹⁹¹⁾.

Na verdade, a nossa sociedade não tinha ao seu dispor tais prestações pecuniárias em abundância, todavia, sendo indispensáveis ao garante de uma vida digna dos seus

⁽¹⁸⁶⁾ A proteção na eventualidade do desemprego é instituída, somente, e numa base experimental, para a generalidade dos trabalhadores por conta de outrem através do Decreto-Lei n.º 169-D/75, de 31 de março.

⁽¹⁸⁷⁾ Vide APELLES J. B. CONCEIÇÃO, *Segurança social – Manual Prático*. 9.^a Edição, Almedina, 2014, pág.58.

⁽¹⁸⁸⁾ *Idem* pág.58

⁽¹⁸⁹⁾ Nas palavras de Apelles J. B. Conceição, “A ideia de planos de política de segurança social que caracteriza este período é fiel às perspetivas de Roosevelt e Beveridge de pôr o homem ao abrigo da necessidade e de lhe permitir garantir um mínimo de base.” Vide APELLES J. B. CONCEIÇÃO, *Segurança social – Manual Prático*. 8.^a Edição, Almedina, 2008, pág. 46.

⁽¹⁹⁰⁾ Sobre este tema, em especial sobre uma definição de direitos sociais, importa observar as palavras de Jorge Reis Novais: “(...) numa enumeração relativamente consolidada própria de Estado de Direito social, independente da diferenciação de positivação constitucional, consideramos como direitos sociais como um todo (...) integrantes daqueles *corpus* os seguintes: um direito a um mínimo vital ou existencial (ou direito mínimo para uma existência condigna); um direito à saúde (ou à proteção na saúde); um direito à habitação (ou a uma habitação condigna); um direito à segurança social (ou à assistência social); um direito ao trabalho e um direito ao ensino (...)”. Vide JORGE REIS NOVAIS, *Direitos Sociais – Teoria Jurídica dos Direitos Sociais enquanto Direitos Fundamentais*. 1.^a edição, Coimbra Editora, S.A., pág. 40.

⁽¹⁹¹⁾ Ainda na definição de Jorge Reis Novais, “(...) tendo em conta a natureza especial comum a esses vários direitos, que, de entre a multiplicidade de normas constitucionais jus fundamentais, respeitam a direitos sociais aquelas que, na sua dimensão objetiva principal, impõem ao Estado deveres de garantia a particulares de bens económicos, sociais ou culturais fundamentais a que só se acede mediante contraprestação financeira não negligenciável.” *Idem*. Pág. 41 e 42

cidadãos, os deveres de garantia aos particulares forçam o Estado, “(...) não apenas o dever de respeitar e proteger o acesso a tais bens que os particulares alcançam através de meios próprios, não apenas a garantia geral e abstrata de acesso a esses bens por parte de todos os indivíduos, como acontece com os direitos fundamentais, mas também a realização de prestações fácticas destinadas a promover o acesso a esses bens económicos, sociais ou culturais a quem não dispões de recursos próprios para o alcançar”⁽¹⁹²⁾.

Em termos gerais, consiste em garantir uma melhor repartição dos rendimentos de cada cidadão⁽¹⁹³⁾.

No regime saído da Revolução de Abril (25 de abril de 1974) deu-se início à **3.ª República** (modelo tipicamente de Estado Democrático), no qual a nossa Administração iniciou uma nova fase da sua existência como consequência das alterações efetuadas pelo regime pós-revolução e pela Constituição da República de 1976⁽¹⁹⁴⁾.

Por outras palavras, a partir de 1974 o sistema português aproximou-se do sistema social-democrata, instituindo o princípio do universalismo, passou a abranger de forma mais extensa as classes médias, e a desmercantilização conduziu à transformação do acesso aos diferentes serviços em direitos sociais. Foi um sistema que visou promover a igualdade a um nível elevado, não se restringindo às necessidades mínimas⁽¹⁹⁵⁾, dando início à atribuição das prestações não contributivas⁽¹⁹⁶⁾.

Neste contexto, verificou-se que o regime resultante da Revolução de Abril procurou instituir um Estado Providência moderno, socialmente responsável e instituinte de direitos sociais amplos, porque o que vinha do Estado Novo era um conjunto de mecanismos insuficientes⁽¹⁹⁷⁾.

⁽¹⁹²⁾ *Idem* pág. 42

⁽¹⁹³⁾ Por outras palavras, “a segurança social reveste a forma de sistema de garantia de um mínimo social – conceção distributiva (contraposta à conceção comutiva de Bismarck, como garantia de rendimento de atividade profissional). *Idem* pág. 47.

⁽¹⁹⁴⁾ Sobre a caracterização da Administração mercê das alterações efetuadas pelo regime pós-revolução e pela Constituição de 1976, *vide* DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*. Vol. I, 3.ª Edição, 2.ª Reimpressão da edição de novembro de 2006, Edições Almedina, 2010, pág. 95.

⁽¹⁹⁵⁾ *Vide* MIRIAM HALPERN PERERITA, *As Origens do Estado-Providência em Portugal: as novas fronteiras entre público e privado*, Edições Colibri, pág. 76.

⁽¹⁹⁶⁾ Decreto-Lei n.º 217/74, 27 de maio.

⁽¹⁹⁷⁾ Nas palavras de Raquel Varela, “ (...) faltava um sistema uniforme de segurança social; mas sobretudo faltava uma doutrina uniforme que garantisse o acesso universal de toda a população à segurança social”. *Vide* RAQUEL VARELA, *Quem paga o Estado Social em Portugal*. Bertrand Editora, 2013, pág. 25 e 26.

Deste modo, temos vindo a assistir às profundas mudanças a que os regimes de proteção social têm sido objeto nas últimas décadas⁽¹⁹⁸⁾⁻⁽¹⁹⁹⁾.

Todavia, com abrandamento da atividade económica verificada a partir de meados dos anos 70 tornou evidente a profunda fragilidade dos sistemas de segurança social face ao contexto económico⁽²⁰⁰⁾⁻⁽²⁰¹⁾.

Com efeito, o período pós 25 de Abril tornou em evidência os passos decisivos no sentido de extensão da proteção social a todos os cidadãos⁽²⁰²⁾, alargando o seu âmbito pessoal (cidadãos abrangidos) e material (prestações atribuídas), designadamente, o início da atribuição de prestações não contributivas⁽²⁰³⁾.

Com a CRP de 1976 estabeleceu-se o direito à segurança social, no seu art.º 63.^º⁽²⁰⁴⁾⁻⁽²⁰⁵⁾⁻⁽²⁰⁶⁾, ou seja, assumindo-se a universalização do direito à segurança social,

⁽¹⁹⁸⁾ Nas palavras de José Reis quando referindo-se às mudanças profundas dos regimes de proteção social, “ (...) não é apenas um alteração constitucionalmente adotado em Portugal que ao longo das últimas décadas se procurou que recuperasse de atrasos congénitos, fruto da sua natureza tardia, contemporânea de Abril, e que se admite que foram desafiados positivamente pela comparação com Estados mais avançados, associada à integração europeia, o que legitimava um alargamento de direitos e de esquemas de provisão”. *Vide* JOSÉ REIS, *A Economia Política do Retrocesso, Crise, Causas e Objetivos*. Edições Almedina, 2014, pág. 17.

⁽¹⁹⁹⁾ Nas palavras do Professor Freitas do Amaral, uma das mais relevantes e significativas mudanças ocorridas durante a 3.ª República na Administração Pública foi, sem dúvida, o forte aumento do intervencionismo estadual, nomeadamente através da socialização dos principais meios de produção. *vide* DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*. Vol. I, 3.ª Edição, 2.ª Reimpressão da edição de novembro de 2006, Edições Almedina, 2010, pág.6.

⁽²⁰⁰⁾ Na síntese de Apelles J. B. Conceição, concretiza a identificação dos fatores económicos na origem de tal fragilidade, nomeadamente “(...) o seu financiamento constituído por tributação sobre a massa salarial, tem incidência nas despesas (aumento das despesas de desemprego em função do abrandamento da atividade) e nas receitas (diminuindo a massa de salário, diminuem as receitas).” *Vide* APELLES J. B. CONCEIÇÃO, *Segurança Social – Manual Prático*. 10.ª Edição, Almedina, 2017, pág. 63.

⁽²⁰¹⁾ Após o desenvolvimento crescimento económico verificado no período do Estado Novo ou 2.ª República, assistiu-se neste período ao surgimento de diversas barreiras à evolução da proteção social. Neste contexto, *vide* APELLES J. B. CONCEIÇÃO, *Segurança Social – Manual Prático*. 10.ª Edição, Almedina, 2017, pág. 63 e 64.

⁽²⁰²⁾ Uma das principais medidas de proteção criadas, num país com uma significativa população rural, “(...) foi a criação do regime de previdência dos trabalhadores agrícolas, caraterizado como regime transitório de pensões destinado a abranger, de imediato, os trabalhadores agrícolas inscritos nas casas do povo que se encontrassem em situação de carência por motivo de invalidez ou velhice e, posteriormente trabalhadores agrícolas não inscritos nas casas do povo e produtores agrícolas (Decreto-Lei n.º 391/72, de 13 de outubro)”. <http://www.seg-social.pt/evolucao-do-sistema-de-seguranca-social>.

⁽²⁰³⁾ Decreto-Lei n.º 217/74, de 24 de maio.

⁽²⁰⁴⁾ CRP de 1976 (art.º 63.º): “1. Todos têm direito à segurança social. 2. Incumbe ao Estado organizar, coordenar e subsidiar um sistema de segurança social unificado e descentralizado, de acordo e com a participação das associações sindicais e outras organizações das classes trabalhadoras. 3. A organização do sistema de segurança social não prejudicará a existência de instituições privadas de solidariedade social não lucrativas, que serão permitidas, regulamentadas por lei e sujeitas à fiscalização do Estado. 4. O sistema de segurança social protegerá os cidadãos na doença, velhice, invalidez, viuvez e orfandade, bem como no desemprego e em todas as outras situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho.”

instituindo novos princípios (n.º 1 do art.º 63 e art.º 64.º): concretiza-se o princípio de que a segurança social torna-se uma área de intervenção do Estado, ao qual incumbia a organização, coordenação e subsidiação de um sistema de segurança social, prevalecendo os princípios da unificação, descentralização e participação das associações sindicais, etc. (n.º 2 do art.º 63); A Constituição vem reconhecer a importância dos sindicatos e das Instituições Particulares de Solidariedade Social (n.º 3 do art.º 63.º); por outro lado, a concretização da proteção social aos cidadãos na doença, velhice, invalidez, viuvez e orfandade, bem como no desemprego e em todas as outras situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho (n.º 4 do art.º 63.º).

Outro marco importante ocorreu em agosto de 1984, com a consagração de um sistema integrado de segurança social, designadamente, a primeira Lei de Bases da Segurança social⁽²⁰⁷⁾, permitindo um enquadramento dos regimes e prestações de segurança social⁽²⁰⁸⁾⁻⁽²⁰⁹⁾ e um alargamento da universalidade do direito à segurança social.

Os regimes de segurança social passam a ser o regime geral⁽²¹⁰⁾⁻⁽²¹¹⁾ e o regime não contributivo⁽²¹²⁾.

⁽²⁰⁵⁾ Nas palavras de Ilídio das Neves, “O direito à segurança social, requer, para se concretizar, um quadro normativo preciso, ordenado e institucionalizado, isto é, uma vasta e diversificada legislação, devidamente sistematizada e adequada às diferentes situações em que especificamente se podem encontrar os interessados. É este complexo normativo que consubstancia o direito à segurança social”. Sobre a definição do direito à segurança social, *Vide* ILÍDIO DAS NEVES, *Direito da Segurança social – Princípios Fundamentais de uma Análise Prospectiva*, Coimbra Editora, 1996, pág. 229 e ss.

⁽²⁰⁶⁾ Para definição de segurança social, *vide* APELLES J. B. CONCEIÇÃO, *Segurança Social – Manual Prático*. 10.ª Edição, Almedina, 2017, pág. 29 a 35.

⁽²⁰⁷⁾ Lei n.º 28/84, de 14 de agosto.

⁽²⁰⁸⁾ Na síntese de Vítor Eduardo Rodrigues, a Lei de Bases da Segurança Social “Trata-se, no fundo, de um instrumento capaz de corporizar a conceção e as formas de proteção social e no qual são enunciados os princípios de universalidade, unidade, igualdade, eficácia, descentralização, garantia judiciária, solidariedade e participação.”, acrescentando, ainda, que “Este princípios propunham dar corpo a um sistema que se esperava não só mais abrangente, mas também de maior proximidade e garantia face aos cidadãos, *Vide* EDUARDO VÍTOR RODRIGUES, *O Estado e as Políticas Sociais em Portugal. Sociologia: Revista do Departamento de Sociologia da FLUP*. Vol. XX, 2010, pág. 207 e 208.

⁽²⁰⁹⁾ O sistema de segurança social passa a definir dois tipos de regime: o regime geral e o regime não contributivo. (cf. n.º 1, do art.º 10.º da Lei n.º 28/84). O regime geral apresentava um caráter obrigatório, financiado pela contribuição de todos os trabalhadores por conta de outrem, entidades empregadoras e trabalhadores independentes; o regime não contributivo abrangia todos os cidadãos nacionais e estrangeiros residentes, visando a proteção daqueles economicamente e socialmente com maior necessidade e não abrangidos pela proteção social obrigatória.

⁽²¹⁰⁾ Segundo a interpretação de Ilídio das Neves, “Em muitos aspetos essenciais do subsistema contributivo corresponde ao que a Lei de Bases clarifica como <regime geral>>”, fazendo o autor ainda remissão para o disposto no n.º 1 do art. 10.º, em articulação com o preceituado no n.º 1 do art.º 4.º da Lei n.º 28/84, de 14 de agosto. *Vide* ILÍDIO DAS NEVES, *Direito da Segurança social – Princípios Fundamentais de uma Análise Prospectiva*. Coimbra Editora, 1996, pág. 35.

⁽²¹¹⁾ Como ensina Ilídio das Neves, quanto ao subsistema contributivo ou regime geral, “No plano histórico, o subsistema contributivo representa <<grosso modo>>, no essencial, o antigo sistema de previdência social,

Os objetivos principais estabelecidos eram, no seu essencial⁽²¹³⁾: garantir a proteção dos trabalhadores e das suas famílias nas situações de falta ou diminuição de capacidade para o trabalho, de desemprego e de morte; compensação dos encargos familiares; e a proteção das pessoas em situação de falta ou diminuição de meios de subsistência. Relativamente ao método de equilíbrio financeiro, resultava, essencialmente, fruto das contribuições dos trabalhadores e entidades empregadoras e transferências do Estado.

Em suma, no regime saído da Revolução de Abril assiste-se a um forte intervencionismo do Estado, marcado por um modelo tipicamente de Estado Democrático, baseado no princípio legal da universalidade do direito à segurança social, ou seja, segundo um princípio no qual todos os cidadãos têm direito à proteção social, fruto do regime contributivo e, bem assim, do regime não-contributivo ou pela ação social.

No início do séc. XXI, as dificuldades orçamentais e o enorme endividamento público⁽²¹⁴⁾⁻⁽²¹⁵⁾ estiveram na base da necessidade de reflexão sobre o papel social e económico do Estado, assistindo-se, inclusive, a um retrocesso social⁽²¹⁶⁾⁻⁽²¹⁷⁾, vetor estruturante da CRP⁽²¹⁸⁾.

que foi antecedido pelo sistema de seguro social (...)”, acrescentando quanto à matéria dos objetivos prosseguidos que, “o subsistema contributivo visa a garantia de *rendimentos de substituição* de remuneração de trabalho perdidas ou de *rendimentos de compensação* de encargos suportados, em consequência da ocorrência de determinadas situações contingenciais legalmente tipificadas.” Vide ILÍDIO DAS NEVES, *Direito da Segurança social – Princípios Fundamentais de uma Análise Prospectiva*. Coimbra Editora, 1996, pág. 35.

⁽²¹²⁾ Nas palavras de Ilídio das Neves, “O subsistema não contributivo corresponde fundamentalmente ao antigo sistema de assistência social (...) e no que se refere aos *objetivos prosseguidos*, o subsistema não contributivo visa a garantia de rendimentos mínimos ou de subsistência, ou seja, de rendimentos especificamente sociais, considerado sob vários parâmetros legais, de forma individual ou familiar. A causa fundamental de atribuição do direito é a circunstância objetiva de o interessado se encontrar numa situação de carência ou necessidade económica (...)”. *Idem* pág. 37.

⁽²¹³⁾ Vide <http://www.seg-social.pt/evolucao-do-sistema-de-seguranca-social>.

⁽²¹⁴⁾ Nas palavras de JOSÉ CASALTA NABAIS, “(...) conceção própria do sec. XX, em que o dinheiro não era o verdadeiro problema, se passou para outra, a do séc. XXI, em que o dinheiro corre o risco de ser o único problema.”, Vide JOSÉ CASALTA NABAIS *et. al.*, *Sustentabilidade Fiscal em Tempos de Crise*. Edições Almedina, outubro de 2011, pág. 119.

⁽²¹⁵⁾ Segundo João Carlos Loureiro, “Estudar o direito da segurança social no princípio do século XXI não é indiferente para a narrativa proposta. O horizonte é hoje marcado por um conjunto de palavras-chave como, por exemplo, globalização, interculturalidade, ativação, crise demográfica, sustentabilidade, “sociedade mundial de risco”, flexisegurança, género”. Vide JOÃO CARLOS LOUREIRO, *Direito da Segurança Social: Entre a Necessidade e o Risco*, 1.ª Edição, setembro 2014, Coimbra Editora, pág. 85.

⁽²¹⁶⁾ À luz da Constituição Portuguesa, o princípio do Estado social é considerado um princípio estruturante do nosso Estado, cf. determinado no artigo 2.º da CRP que, no essencial, concretiza que: “*A República Portuguesa é um Estado de direito democrático (...), que visa garantir a realização da democracia económica e social.*”

Surge a segunda Lei de Bases do sistema de solidariedade e Segurança Social⁽²¹⁹⁾ com intuito de renovar os direitos a todos à proteção social através do sistema de solidariedade da Segurança Social, bem como “(...) o reforço da equidade; a eficácia do sistema; e a eficiência da sua gestão e sustentabilidade”⁽²²⁰⁾⁻⁽²²¹⁾.

A segunda reforma da Lei de Bases do sistema de solidariedade e Segurança Social vem estabelecer princípios adicionais aos já existentes, no seu art.º 4.º e ss., <<São princípios gerais do sistema o princípio da universalidade, da igualdade, da equidade social, da diferenciação positiva, da solidariedade, da inserção social, da conservação dos direitos adquiridos e em formação, do primado da responsabilidade pública, da complementaridade, da garantia judiciária, da unidade, da eficácia, da descentralização, da participação e da informação>>.

Por outro lado, o novo sistema de solidariedade e Segurança Social passou a ser constituído por três subsistemas, designadamente: a) subsistema de proteção social de cidadania; b) subsistema de proteção à família; c) subsistema previdencial.

O financiamento do sistema⁽²²²⁾ manteve-se quase inalterado relativamente à primeira Lei de Bases, sendo que, no âmbito da proteção garantida no âmbito dos regimes de segurança social, o financiamento seria tripartido⁽²²³⁾: cotizações dos trabalhadores, contribuições das entidades empregadoras e da consignação das receitas fiscais; no âmbito da proteção garantida do regime de solidariedade (regime não contributivo) seriam financiadas, exclusivamente, por transferências do Orçamento de Estado⁽²²⁴⁾.

O sistema de Segurança Social atualmente em vigor baseia-se nas bases gerais aprovadas através da Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro⁽²²⁵⁾⁻⁽²²⁶⁾ que assegura, em traços

⁽²¹⁷⁾ Nas palavras de João Calvão da Silva, quanto ao ponto de vista nesta matéria de Gomes Canotilho e Vital Moreira, “Segundo estes autores, sob o ponto de vista jurídico-constitucional, o princípio de Estado social implica a proibição do *retrocesso social*, subtraindo à livre e oportunística disposição do legislador a diminuição dos *direitos adquiridos*, em violação do princípio da proteção da confiança e da segurança dos cidadãos no âmbito económico, social e cultural”. Vide JOÃO NUNO CALVÃO DA SILVA, *Mercado e Estado – Serviços de Interesse Económico Geral*. Edições Almedina, Coimbra, 2008, pág. 35.

⁽²¹⁸⁾ Sobre a questão dos factos atuais relativos a uma “nova questão social”, vide APELLES J. B. CONCEIÇÃO, *Segurança Social – Manual Prático*. 10.ª Edição, Almedina, 2017, pág. 66 a 72.

⁽²¹⁹⁾ Cf. Lei n.º 17/2000, de 08 de agosto.

⁽²²⁰⁾ Cf. <http://www.seg-social.pt/evolucao-do-sistema-de-seguranca-social>.

⁽²²¹⁾ Cf. determinado no art.º 2.º da Lei n.º 17/2000, de 08 de agosto.

⁽²²²⁾ Previsto no art.º 78.º e ss. da Lei 17/2000, de 08 de agosto.

⁽²²³⁾ Cf. n.º 1 do art.º 82.º da referida Lei.

⁽²²⁴⁾ Cf. n.º 2 do art.º 82.º da referida Lei.

⁽²²⁵⁾ Importa referir que a Lei n.º 17/2000, de 08 de agosto, já havia sido revogada pela Lei n.º 32/2002, de 20 de dezembro, mantendo-se, no essencial, os objetivos e composição do sistema, com mudanças ao nível da divisão do sistema: subsistema previdencial; subsistema de solidariedade; subsistema de proteção familiar;

gerais, mais uma vez, o direito de todos à segurança social⁽²²⁷⁾, bem como a irrenunciabilidade do direito à segurança social⁽²²⁸⁾, sendo que os princípios estabelecidos iam ao encontro das leis anteriores⁽²²⁹⁾.

Assim sendo, conforme ilustra o gráfico *infra* n.º 1, a arquitetura do Sistema de Segurança Social fica estruturado em torno de três pilares⁽²³⁰⁾: sistema não contributivo (sistema de proteção social da cidadania)⁽²³¹⁾; sistema contributivo (sistema previdencial)⁽²³²⁾; e sistema complementar⁽²³³⁾⁻⁽²³⁴⁾.

sistema de ação social; sistema complementar. <http://www.seg-social.pt/evolucao-do-sistema-de-seguranca-social>.

⁽²²⁶⁾ Define os objetivos prioritários no seu art.º 4.º:

“a) Garantir a concretização do direito à segurança social; b) Promover a melhoria sustentada das condições e dos níveis de proteção social e o reforço da respetiva equidade; e c) Promover a eficácia do sistema e a eficiência da sua gestão.”

⁽²²⁷⁾ Cf. artigo n.º 2 da Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro.

⁽²²⁸⁾ Artigo n.º 3 da referida Lei.

⁽²²⁹⁾ Determina o art.º 5.º que, “Constituem princípios gerais do sistema o princípio da universalidade, da igualdade, da solidariedade, da equidade social, da diferenciação positiva, da subsidiariedade, da inserção social, da coesão intergeracional, do primado da responsabilidade pública, da complementaridade, da unidade, da descentralização, da participação, da eficácia, da tutela dos direitos adquiridos e dos direitos em formação, da garantia judiciária e da informação.” Sobre os princípios gerais do sistema de Segurança Social, *vide* Página da Internet em: <http://www.seg-social.pt/objectivos-e-principios>.

⁽²³⁰⁾ Cf. artigo 23.º da lei n.º 04/2007, de 16 de janeiro.

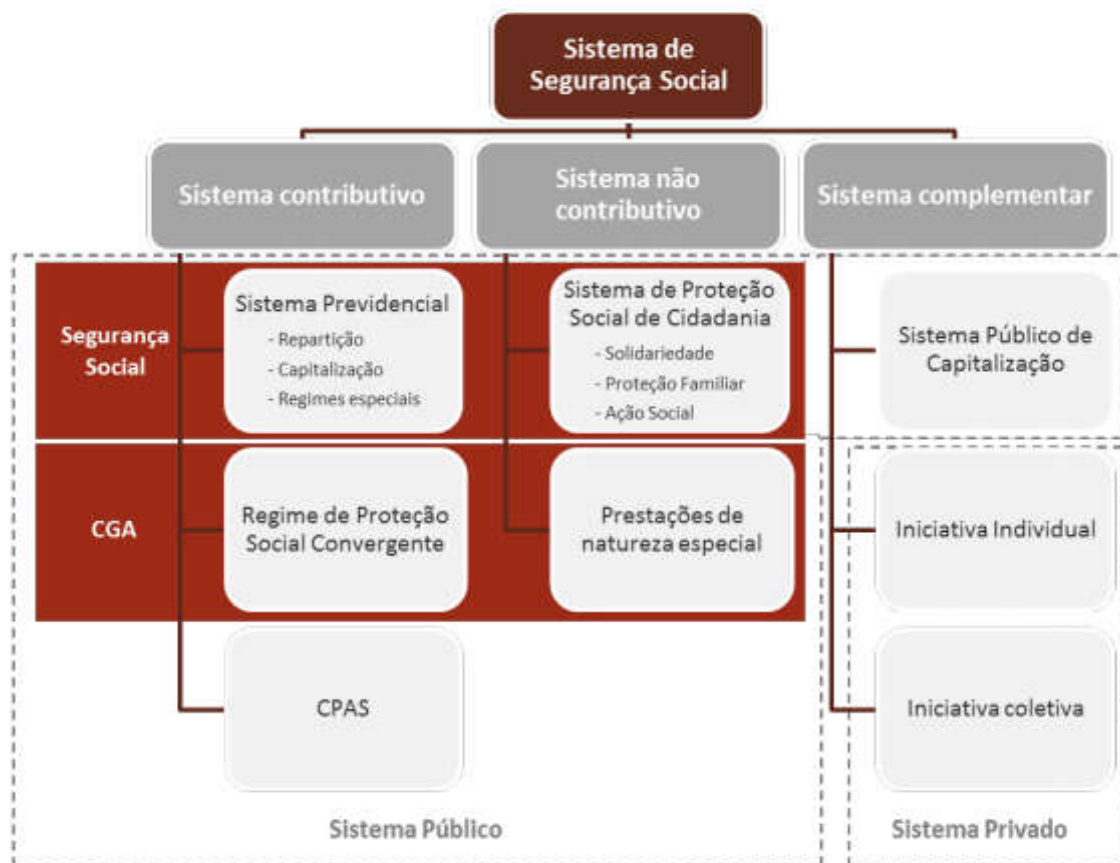
⁽²³¹⁾ Previsto no artigo n.º 26.º e ss. da Lei de Bases. Resume-se, no essencial, o garantir dos direitos básicos a todos os cidadãos, assegurando uma proteção social a todos os cidadãos (não contributiva). Este sistema concretiza-se sob três subsistemas: *subsistema de solidariedade* – permite o pagamento de prestações sociais com intuito do combate à pobreza e exclusão social; *subsistema de proteção familiar* – permite compensar o aumento das despesas consequentes do alargamento do agregado familiar e a determinados riscos sociais no âmbito da deficiência e da dependência; *subsistema de ação social* – assegura determinados apoios a grupos social e financeiramente mais vulneráveis (v.g. crianças, jovens, pessoas com determinado grau de deficiência e idosos e pessoas em situação de carência económica ou social). Sobre os elementos que determinam, compõem e delimitam os atuais sistemas de proteção social, *vide* APÉLLES J. B. CONCEIÇÃO, *Segurança Social – Manual Prático*. 10.ª Edição, Almedina, 2017, pág. 77 a 85.

⁽²³²⁾ O sistema previdencial assegura a cobertura de riscos que dependem de uma prévia relação contributiva sob a forma de prestações que têm como objetivo repor de natureza profissional (regime geral de segurança social aplicável à generalidade dos trabalhadores por conta de outrem e aos trabalhadores independentes, os regimes especiais de inscrição facultativa, previsto no n.º 1 do artigo n.º 50 da Lei de Bases). Segundo Apelles J. B. Conceição, “o regime previdencial (regime contributivo e obrigatório) abrange a proteção social nas situações que afetam negativamente o rendimento do beneficiário, designadamente: incapacidade patológica (de causas naturais ou não); incapacidade fisiológica (idade avançada); licenças de maternidade; encargos familiares resultantes de dependência física ou económica, deficiência ou morte; e de causas económicas (falhas no mercado de trabalho.” *vide* APÉLLES J. B. CONCEIÇÃO, *Segurança Social – Manual Prático*. 10.ª Edição, Almedina, 2017, pág. 269.

⁽²³³⁾ Nos termos do n.º 1 do artigo n.º 81.º da Lei de Bases, “O sistema complementar compreende um regime público de capitalização e regimes complementares de iniciativa colectiva e de iniciativa individual.” O desenvolvimento do sistema complementar (v.g. regime público de capitalização, regulados pelo Decreto-Lei n.º 92/2004, de 20 de abril) desempenha, por um lado, um papel fulcral no incentivo à poupança das famílias e, por outro, permite fortalecer e ajustar a necessidade de proteção social dos cidadãos, disponibilizando, para o efeito, as soluções de cobertura mais adequadas ao perfil de risco dos mesmos.

Dito de outro modo, é um sistema de natureza não obrigatória com o objetivo de complementar o cidadão na sua carreira contributiva através do Regime Público de Capitalização.

Figura 1- Organização do sistema de proteção social em Portugal



Fonte: Apontamento do Conselho de Finanças Públicas n.º 2/2014 - Sistemas de Proteção Social

Nota: CGA – Caixa Geral de Aposentações; CPAS - Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores.

(²³⁴) No ensinamento de Apelles J. B. Conceição, o sistema complementar (regimes complementares), tem como objetivo principal garantir prestações complementares das previstas pelos regimes de segurança social, de constituição facultativa, podendo ser: de iniciativa coletiva (cooperativa e social, e privada coletiva) a favor de um determinado grupo de pessoas, por decisão dos interessados ou de terceiro; de iniciativa privada (privada singular) adesão individual dos cidadãos a um regime complementar (planos poupança-reforma, seguros de vida, seguros de capitalização e modalidades mutualistas)”, sendo que “a criação e modificação dos regimes complementares e a sua articulação com o subsistema previdencial são definidas por lei (...), vide APELLES J. B. CONCEIÇÃO, *Segurança Social – Manual Prático*. 10.ª Edição, Almedina, 2017, pág. 505 e 506.

Por fim, a mais importante e recente evolução normativa em Portugal, ocorreu com o Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social, aprovado pela Lei n.º 110/2009, de 16 de setembro, tendo entrado em vigor em 01 de janeiro de 2011.

2.2. Rendimento Social de Inserção – Enquadramento Legal e Histórico

Como anteriormente exposto, os problemas económicos, sociais, financeiros e laborais que assolaram Portugal desde o último quarto do séc. XX levaram à realização de profundas mudanças no campo de atuação do próprio Estado, entre elas: a redução drástica da capacidade de resposta perante necessidades crescentes de proteção social, com consequências muito elevadas e negativas na vida dos cidadãos, nomeadamente, nos mais desprotegidos que presenciam os mecanismos de proteção social que os rodeiam sujeitos a um risco grave.

Na verdade, a proteção social é uma das tarefas fundamentais do Estado de Direito social, consagrada na alínea d), do artigo 9.º da CRP: “*promover o bem-estar e a qualidade de vida (...) e a igualdade real entre os portugueses*”, encontrando-se a ela associados um inúmero conjunto de direitos sociais, designadamente, o direito à segurança social,

Conforme determina indubitavelmente o n.º 1 do artigo 63.º da CRP, “*todos têm direito à segurança Social*” e, em seguida, continua o n.º 2, definindo, claramente, a incumbência do Estado neste domínio: “*(...) organizar, coordenar e subsidiar um sistema de segurança social unificado e descentralizado (...)*”, com vista a “*(...) proteger os cidadãos na doença, velhice, invalidez, viuvez e orfandade, bem como no desemprego e em todas as outras situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade de trabalho.*” (n.º 3 do artigo 63.º)

Nas palavras de Pedro Hespanha, Sílvia Ferreira e Vanda Pacheco, “A nota mais flagrante deste dispositivo legal é a universalidade dos direitos, um princípio que aparece tardiamente no nosso sistema de proteção e se encontra hoje sob ameaça de novo”⁽²³⁵⁾.

⁽²³⁵⁾ Vide PEDRO HESPANHA, et. al., *A Economia Política do Retrocesso*. Coord. JOSÉ REIS, Edições Almedina, S.A., 2014, pág. 195.

Assim, temos vindo a assistir em Portugal nos últimos anos a um aumento constante do desemprego e da precaridade do emprego, associados a uma inevitável quebra dos rendimentos disponível das famílias e ao consequente empobrecimento, propiciando a exclusão social e o inevitável refúgio ao sistema de proteção social⁽²³⁶⁾.

Os sistemas de proteção social desempenharam um papel preponderante ao concederem uma proteção aos seus cidadãos, permitindo melhorar situações de extrema fragilidade económica e de risco social, antevendo-se, portanto, a existência de um Estado Pós-Social de toda a concretização da provisão do bem-estar, ainda que, eventualmente, prestado por outros atores sociais, determinando direitos sociais não só dependentes do apoio familiar ou social, mas também do próprio Estado, com vista a uma eficaz inclusão social dos cidadãos.

É num quadro de reforma solidária do Estado-Providência nos países europeus, incluindo Portugal que, por recomendação do Conselho da União Europeia, relativa à convergência dos objetivos e políticas de proteção⁽²³⁷⁾ emergem políticas com principal intuito de dar resposta aos mais desfavorecidos, numa situação de pobreza e exclusão social extrema, ao ponto de descer abaixo do mínimo da existência humanamente suficiente ou da dignidade de pessoa humana.

Com efeito, estamos perante políticas sociais inovadoras, uma vez que consagram direitos de integração do beneficiário da prestação (não contributiva) na sociedade⁽²³⁸⁾ (v.g. programa de inserção social no mercado de trabalho).

Em Portugal é instituída a prestação do Rendimento Mínimo Garantido (doravante designado por RMG) em 1996⁽²³⁹⁾, pelo XIII Governo Constitucional, indo ao encontro das recomendações formuladas pela União Europeia a todos os Estados -Membros, conferindo às pessoas e respetivo agregado familiar determinados apoios face a uma situação de extrema vulnerabilidade económica e social, bem como um programa de inserção social no

⁽²³⁶⁾ No final da década de 80 surge o conceito de exclusão social, bem como o aparecimento de novos problemas sociais na sociedade e o papel a ser desempenhado pelos Estados-Membros. Assiste-se na Europa a uma conceção de exclusão social assente na ideia de que podem existir fatores que condicionam, limitam ou impedem a concretização de direitos de cidadania, em especial direitos sociais que constituem o foco do Estado-Providência. Vide JULIANA CARDOSO SARAIVA (2015), *Rendimento Social de Inserção – Um instrumento de Integração Social?* Dissertação de Mestrado em Serviço Social, Vila Real, pág. 25.

⁽²³⁷⁾ Sobre as recomendações da União Europeia aos seus Estados-Membros, vide 92/442/CEE: Recomendação do Conselho, de 27 de julho de 1992, relativa à convergência dos objetivos e políticas de proteção.

⁽²³⁸⁾ Cf. Alínea c), da recomendação 92/442/CEE.

⁽²³⁹⁾ A aprovação do Rendimento Mínimo Garantido foi publicado pela Lei n.º 19 A-96 (revogado posteriormente pela prestação não contributiva do RSI segundo a Lei n.º 13/2003, de 21 de maio).

mercado de trabalho. Contribuiu, portanto, para uma efetiva redução da desigualdade social, a criação da prestação não contributiva do RMG⁽²⁴⁰⁾⁻⁽²⁴¹⁾.

Na verdade, o RMG⁽²⁴²⁾⁻⁽²⁴³⁾ tratou-se de uma medida pioneira e de abordagem global e coerente na luta contra a exclusão social, de forma a dar uma nova dinâmica às políticas sociais até então vigentes em Portugal⁽²⁴⁴⁾. Dito por outras palavras, o RMG revolucionou a política social até então em Portugal (assistência social discricionária), conferindo a todos os cidadãos em situação de vulnerabilidade económica extrema e em situação de exclusão social, o reconhecer de um direito social baseados em dois pilares: prestação pecuniária⁽²⁴⁵⁾ do regime não contributivo, direito universal e um programa de inserção social⁽²⁴⁶⁾.

⁽²⁴⁰⁾ Segundo o autor Apelles J. B. Conceição, prestações não contributivas são “prestações dos regimes para cuja atribuição se não instituem condições relativas à situação jurídico-laboral ou ao passado contributivo do destinatário” Vide APELLES J. B. CONCEIÇÃO, *Segurança Social – Manual Prático*. 9.ª Edição, Edições Almedina, 2014, pág. 242.

⁽²⁴¹⁾ Ainda atenta as palavras de Apelles J. B. Conceição, “A prestação do rendimento social de é uma prestação pecuniária de natureza transitória, variável em função do rendimento e da composição do agregado familiar do requerente e calculada por aplicação de uma escala de equivalência ao valor do rendimento social de inserção”, *Idem*, pág. 447.

⁽²⁴²⁾ Sobre a necessidade urgente de criar o RMG o então Ministro da Solidariedade e Segurança Social, Ferro Rodrigues, afirmou que, “No quadro do novo compromisso político que esteve na base do Programa do XIII Governo Constitucional, a elevação dos níveis de proteção social dos mais desfavorecidos, dentro d níveis sustentáveis e em articulação com um esforço sério de reforma da segurança social, foi uma das prioridades. Este compromisso refletiu-se, entre outras medidas, na defesa da necessidade urgente de criar o rendimento mínimo garantido em Portugal.” Vide Diário da Assembleia da República, 1996, I Série, 68, pág. 2214.

⁽²⁴³⁾ Ainda segundo o então Ministro da Solidariedade e Segurança Social, Ferro Rodrigues, a lei foi norteadas por três ideias fundamentais: “Primeira: cria um instrumento coerente no contexto de proteção social, reconhecendo a todos os cidadãos residentes em Portugal o direito a um nível mínimo de subsistência, desde que se encontrem em situação de exclusão social e estejam ativamente disponíveis para seguir um caminho de inserção social. Segunda: criar essa medida sob forma de um contrato social, envolvendo o Estado, os parceiros sociais, as instituições de solidariedade, autarquias e os cidadãos, em que o primeiro se compromete a conceder um prestação financeira em, em conjunto com os segundos, a apostar na criação de oportunidades de inserção social e, em troca, os últimos se comprometem a prosseguir as trajetórias de inserção que se conseguirem criar. Terceira: criar essa medida no âmbito de um sistema de proteção social, equiparando-se à pensão social por se entender que ela deve constituir o nível mínimo de proteção social universal.” *Idem*. Pág. 2214.

⁽²⁴⁴⁾ Segundo Marta Gomes Ferreira, o RMG foi instituído em Portugal “tendo por finalidade o combate às formas mais extremas de pobreza e exclusão social, através da combinação de políticas de redistribuição do rendimento com políticas de inserção ativa, ou seja, através da consagração de um novo direito que garante a todos os cidadãos um nível mínimo de recursos económicos e do direito/dever de inserção social e/ou profissional, no sentido da promoção da coesão social”. MARTA GOMES FERREIRA, *Quais os impactos da prática local do RMG? Práticas e representações dos técnicos de duas CLAs face ao processo de implementação e execução do RMG a nível local*. Actas dos ateliers do V.º Congresso Português de Sociologia. Sociedades Contemporâneas: Reflexibilidade e Ação Atelier: Cidadania e Políticas, pág. 60.

⁽²⁴⁵⁾ Segundo o art.º 2.º da Lei n.º 19 A-96, <<A prestação a que se refere o artigo anterior, designada por prestação de rendimento mínimo, tem natureza pecuniária, montante variável e carácter temporário.>>

⁽²⁴⁶⁾ Cf. art.º 3.º da Lei n.º 19 A-96, <<O programa de inserção é o conjunto de ações cujos princípios são definidos pelos Ministérios da Solidariedade e Segurança Social e para a Qualificação e o Emprego e

Deste modo, o RMG permite combinar o apoio ao rendimento (através da prestação pecuniária) e participação em programas de inserção social, com intuito de assegurar um nível mínimo de recursos económicos necessários para satisfazer as necessidades do beneficiário da prestação e do agregado familiar e, simultaneamente, promover a sua inserção social e profissional, tornando-o independente.

Nas palavras de Luís Manuel Antunes Capucha e Maria das Dores Guerreiro, “O RMG assenta num princípio de discriminação positiva em relação às pessoas e às famílias mais desfavorecidas. Focalizando as situações de mais profunda pobreza, a medida aponta para um princípio de justiça social segundo o qual constitui dever da coletividade providenciar condições de vida dignas a todos os seus membros. Diz-se hoje que esse imperativo não tem já apenas uma dimensão moral, mas também corresponde a uma necessidade de toda a sociedade, dado não poder haver bem-estar no quadro da convivência quotidiana com a miséria e com as suas diversas consequências”⁽²⁴⁷⁾.

A Medida de Política Social do **Rendimento Social de Inserção** (doravante designado por RSI)⁽²⁴⁸⁾, entrou em vigor em 2003 (revogando o então RMG, implementado apenas há cinco anos), enquadra-se no sistema de proteção social como um direito, tendo como objetivo atenuar as situações economicamente débeis e combater a exclusão social. Relativamente aos princípios subjacentes ao RMG, verifica-se que se mantém a maior parte no RSI, resultando, somente, em alterações ao nível do cálculo dos rendimento a ter em conta na atribuição da prestação do RSI⁽²⁴⁹⁾, ao nível das condições de exigibilidade⁽²⁵⁰⁾ e o conceito e agregado familiar⁽²⁵¹⁾, conforme explicado mais adiante.

Nas palavras de Apelles J. B. Conceição, o objeto da prestação do RSI “(...) consiste numa prestação incluída no subsistema de solidariedade e um programa de inserção por forma a assegurar às pessoas e seus agregados familiares recursos que

assumido localmente por acordo entre as comissões locais de acompanhamento, adiante designadas por CLA, previstas na presente lei, e os titulares do direito a esta prestação, com vista à criação das condições para a progressiva inserção social destes e dos membros do seu agregado familiar.>>

⁽²⁴⁷⁾ Vide LUÍS MANUEL ANTUNES E MARIA DORES GUERREIRO, *Rendimento Mínimo Garantido: instrumento de desenvolvimento do mundo rural*, Centro de Investigação e Estudos Sociológicos pela avaliação da fase experimental do Rendimento Mínimo Garantido.

⁽²⁴⁸⁾ Cf. Lei n.º 13/2003, de 21 de maio republicada, pela Declaração Retificação n.º 7/2003, de 29 de maio, alterada pela Lei n.º 45/2005, de 29 de agosto, pelo Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de junho, pelo Decreto-lei n.º 133/2012, de 27 de junho, pelo Decreto-Lei n.º 01/2016, de 06 de janeiro, e pelo Decreto-Lei n.º 90/2017, de 28 de julho que também a república e Lei n.º 114/2017, de 29/12.

⁽²⁴⁹⁾ Cf. Artigo 15.º da referida Lei.

⁽²⁵⁰⁾ Artigo 6.º da referida Lei.

⁽²⁵¹⁾ Nos termos do art.º 5.º da referida Lei.

contribuam para a satisfação das suas necessidades mínimas e para o favorecimento de uma progressiva inserção social, laborar e comunitária⁽²⁵²⁾.

Com efeito, a prestação do RSI, incluída no subsistema de Solidariedade⁽²⁵³⁾ (não contributiva) ocorre num contexto de reforma do Sistema de Segurança Social em Portugal, apresentando três características fundamentais, designadamente: *a)* atribuição de uma prestação pecuniária⁽²⁵⁴⁾, de forma a permitir substituir a falta de um nível mínimo de recurso económico capaz de manter a dignidade da pessoa humana; *b)* a atribuição da prestação financeira que pressupõe a celebração de um contrato de inserção⁽²⁵⁵⁾⁻⁽²⁵⁶⁾⁻⁽²⁵⁷⁾⁻²⁵⁸, através da realização de um conjunto de ações faseadas no tempo, com vista integração social e profissional; *c)* com vista à prossecução do programa de inserção, está previsto a articulação entre serviços públicos, autarquias e instituições de solidariedade social. Pelo que a competência para atribuição da prestação cabe à entidade gestora das prestações do sistema de segurança social, através da criação de Núcleos locais de inserção⁽²⁵⁹⁾.

⁽²⁵²⁾ Vide APELLES J. B. CONCEIÇÃO, *Segurança Social – Manual Prático*. 10.^a Edição, Almedina, 2017, pág. 454.

⁽²⁵³⁾ Cf. art.º 2.º da Lei 13/2003, de 21 de maio, <<A prestação do rendimento social de inserção é uma prestação pecuniária de natureza transitória, variável em função do rendimento e da composição do agregado familiar do requerente e calculada por aplicação de uma escala de equivalência ao valor do rendimento social de inserção.>>

⁽²⁵⁴⁾ Calculada nos termos previstos no art.º 10.º do mencionado diploma legal, com as alterações preconizadas no Decreto-Lei n.º 90/2017.

⁽²⁵⁵⁾ Resulta da definição prevista no art.º 3.º da Lei n.º 13/2003, de 21 de maio, que <<O programa de inserção do rendimento social de inserção consubstancia-se num contrato de inserção que integra um conjunto articulado e coerente de ações, faseadas no tempo, estabelecido de acordo com as características e condições do agregado familiar do requerente da prestação, com vista à plena integração social dos seus membros.>>

⁽²⁵⁶⁾ Ainda sobre a definição de contrato de inserção do RSI, “É um conjunto de ações, estabelecidas de acordo com as características e condições do requerente e dos membros do agregado familiar, que tem como objetivo incentivar a autonomia das famílias, através do trabalho e de outras formas de integração social. Contempla: Ações de inserção definidas de acordo com as características e condições dos beneficiários; Apoios e medidas de inserção; Direitos e deveres do titular dos membros do seu agregado familiar que a ele devam ficar vinculados; Medidas de acompanhamento do cumprimento do contrato de inserção a realizar pelos serviços competentes.” *vide* Guia Prático – Rendimento Social de Inserção, pág. 21 e 22.

⁽²⁵⁷⁾ Sobre a matéria de elaboração, conteúdo e revisão do contrato de inserção, *vide* APELLES J. B. CONCEIÇÃO, *Segurança Social – Manual Prático*. 10.^a Edição, Almedina, 2017, pág. 465 e ss.

⁽²⁵⁸⁾ Consequências do não cumprimento do Contrato de Inserção, *Vide* Guia Prático – Rendimento Social de Inserção, pág. 14 e 15.

⁽²⁵⁹⁾ Com a criação do RMG foram definidas as entidades competentes (art.º 15.º e ss, da Lei n.º 19-A/1996), designadamente: os então Centros Regionais de Segurança Social da área de residência do requerente, as Comissões Locais de Acompanhamento de base municipal e a Comissão Nacional do Rendimento Mínimo. Com a introdução da Lei n.º 13/2003, são definidas novas entidades competentes (art.º 32.º e ss.), nomeadamente: os Institutos de Segurança Social, I.P., (entidade distrital de segurança social), os Núcleos Locais de Inserção de base municipal (visam assegurar o respetivo apoio administrativo e financeiro, nos termos a definir por despacho do membro do Governo responsável pela área da solidariedade e da segurança social) e a Comissão de Acompanhamento do RSI (órgão de consulta do Ministro do Trabalho, da Solidariedade e Segurança Social).

Por outro lado, o reconhecimento ao direito ao RSI depende da verificação cumulativa de um conjunto de critérios⁽²⁶⁰⁾⁻⁽²⁶¹⁾⁻⁽²⁶²⁾⁻⁽²⁶³⁾, nomeadamente:

⁽²⁶⁰⁾ Cfr. art.º 6.º da Lei n.º 13/2003, de 21 de maio republicada, pela Declaração Retificação n.º 7/2003, de 29 de maio, alterada pelo Decreto-Lei n.º 01/2016, de 06 de janeiro, e pelo Decreto-Lei n.º 90/2017, de 28 de julho que também a república.

⁽²⁶¹⁾ Sobre as condições de acesso ao RSI, *vide* Guia Prático – Rendimento Social de Inserção, pág. 5 e 6.

⁽²⁶²⁾ Sobre as condições de atribuição da prestação do RSI, *Vide* APELLES J. B. CONCEIÇÃO, *Segurança Social – Manual Prático*. 10.ª Edição, Almedina, 2017, pág. 455 a 457.

⁽²⁶³⁾ As alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 133/2012 de 24 de junho e conjugado com a Portaria n.º 257/2012, de 27 de agosto, determina as regras respeitantes à atribuição e ao requerimento de renovação da prestação do RSI, ao contrato de inserção e aos núcleos locais de inserção, com o objetivo de maior desburocratização e simplificação do procedimento administrativo, tornando mais eficaz a proteção social garantida por esta prestação. Ou seja, na verificação da condição de recursos para atribuição ou renovação do RSI passam a ter em conta os bens móveis sujeitos a registos (v. g. veículos automóveis), sendo exigida a entrega do comprovativo do respetivo título de propriedade. Por outro lado, a renovação do direito à prestação está sujeita à manifestação de vontade do titular da prestação de RSI através da apresentação de um pedido de renovação, implicando uma reavaliação das condições de atribuição da prestação (composição do agregado familiar e rendimentos). A verificação oficiosa de rendimentos é realizada pelos serviços da Segurança Social aquando da atribuição da prestação, ou seis meses após a data da atribuição ou da renovação e no âmbito do processo de renovação anual. No entanto, os serviços da Segurança Social podem desencadear uma averiguação sempre que existam indícios concretos e seguros de que o requerente ou algum dos seus membros têm rendimentos suficientes para satisfazer as suas necessidades básicas. No que diz respeito ao contrato de inserção (celebração depende a atribuição da prestação do RSI) determina e estabelece os fatores essenciais do projeto de inclusão social e profissional do requerente e dos membros do seu agregado familiar que o devam subscrever nos termos da lei. Por último, o cumprimento cabal do contrato de inserção é controlado pelo técnico gestor responsável indicado pelo núcleo local de inserção territorialmente competente.

Posteriormente, com o XIV Governo Constitucional, foi aprovado o DL n.º 1/2016, de 06 de janeiro, dando início à reposição dos níveis de proteção às famílias carenciadas, reintroduzindo gradualmente os níveis de cobertura de forma a reforçar a eficácia da proteção social do RSI, perdido nos últimos anos face à conjuntura económica desfavorável e ao programa de assistência financeira da União Europeia e do Fundo Internacional Monetário em Portugal desde 2011. Desta forma, segundo o referido DL, <<(…) vem o Governo proceder à alteração da Lei n.º 13/2003, de 21 de maio, que criou o rendimento social de inserção, modificando a escala de equivalência aplicável, o que se traduz num aumento da percentagem do montante a atribuir por cada indivíduo maior, de 50 /prct. para 70 /prct. do valor de referência do RSI, e por cada indivíduo menor, de 30 /prct. para 50 /prct. do valor de referência do RSI. No presente diploma é igualmente atualizado o valor de referência do RSI, sendo repostos, em 2016, 25 /prct. do corte operado pelo anterior Governo, passando o valor de referência do RSI para 43,173 /prct. do IAS, ou seja, (euro)180,99.>>

Já o DL n.º 90/2107, de 27 de julho, <<(…) introduz um conjunto de alterações que visam dignificar esta prestação e reforçar a sua capacidade integradora e inclusiva, protegendo os grupos de maior fragilidade e vulnerabilidade, em situação de pobreza extrema, distinguindo-se de outros apoios e prestações sociais por incluir uma componente de integração e inclusão.>> Destacam-se as principais alterações: a reavaliação das condições gerais de atribuição da residência legal em Portugal e aos termos da sua comprovação, face à conclusão de inconstitucionalidade por parte do Tribunal Constitucional (acórdão n.º 296/2015, também publicado no Diário da República n.º 114/2015, Série I de 2015-06-15), respeitante à residência legal de cidadãos nacionais e residência legal por parte de nacionais de um Estado que não seja membro da União Europeia, dito de outro modo, condições de acesso idênticas para cidadãos de nacionalidade portuguesa e estrangeira, bastando, para o efeito, que o requerente apresente situação legal no país; Reconhecimento do direito à prestação de RSI a partir da data em que o requerimento se encontre devidamente instruído e não da celebração do programa de inserção; por último, “salvaguardada a possibilidade de os cidadãos que se encontrem transitariamente acolhidos em respostas sociais de natureza temporária com plano pessoal de inserção definido ou em situações de internamento em comunidades terapêuticas ou em unidades de internamento da rede nacional de cuidados continuados integrados ou ainda em cumprimento de pena de prisão possam requerer a prestação de RSI antes da saída, da alta ou da libertação, iniciando-se o

- a) Apresentar residência legal em Portugal;
- Cidadãos pertencentes à União Europeia, Espaço Económico Europeu e Estados terceiros que tenham acordo de livre circulação de pessoas na União Europeia → têm de ter residência legal em Portugal;
 - Cidadãos dos restantes Países →, têm de ter residência legal há pelo menos um ano;
 - Cidadãos com estatuto de refugiado →, têm de ter residência legal.
- b) Encontrar-se numa situação de pobreza extrema;
- c) Assumir o compromisso, formal e expreso de celebrar o contrato de inserção, designadamente através da disponibilidade para o trabalho, para a formação ou para outras formas de inserção que se revelem adequadas.
- d) Ter 18 anos ou mais.
- e) Se tiver menos de 18 anos, e desde que tenha rendimentos próprios superiores a 70% do valor do RSI (130,69€), também poderá ter direito ao RSI, desde que: esteja grávida; for casado ou viver em união de facto há mais de 2 anos; tiver menores ou deficientes a cargo que dependam exclusivamente do agregado familiar, (ou seja, que não tenham rendimentos próprios iguais ou inferiores a 70% do valor do RSI (130,69€);
- f) Encontrar-se inscrito no Centro de Emprego da área de residência, estar em situação de desemprego e com condições para trabalhar.
- g) Autorizar a Segurança Social a aceder a todas as informações relevantes para a avaliação da situação sócio económica;
- h) Nas situações em que ficou desempregado por iniciativa própria (sem justa causa), só poderá pedir a prestação de RSI um ano após a data em que ficou em situação de desemprego.
- i) Não se encontrar em prisão preventiva ou a cumprir pena de prisão em estabelecimento prisional. No entanto, nos 45 dias anteriores à data previsível de libertação, já pode pedir o RSI.

pagamento da prestação no mês da saída ou da alta, favorecendo, deste modo, a inserção e o regresso à vida ativa”.

j) Não se encontrar institucionalizado em equipamentos financiados pelo Estado, salvo se se encontrar transitoriamente acolhido em respostas sociais de natureza temporária com plano pessoal de inserção definido ou em situações de internamento em comunidades terapêuticas ou em unidades de internamento da rede nacional de cuidados continuados integrados. No entanto, nos 45 dias anteriores à data previsível da saída ou alta, já pode pedir o RSI.

k) Não se encontrar a beneficiar dos apoios sociais atribuídos no âmbito do regime de concessão do estatuto de asilo ou de refugiado.

Relativamente ao montante pecuniário máximo da prestação do RSI corresponde ao somatório dos valores do quadro *infra*, por cada elemento do agregado familiar:

Pelo Titular	€186,68 (100%) do valor do RSI
Por cada indivíduo maior	€130,68 (70%) do valor do RSI
Por cada indivíduo menor	€93,34 (50%) do valor do RSI

Fonte: ISS, I.P.⁽²⁶⁴⁾

Em suma, trata-se, portanto, de uma medida política social de direito universalista, com forte enfoque no combate à pobreza extrema e à exclusão social.

Segundo as palavras de Eduardo Vítor Rodrigues *et al.*, a exclusão social resulta de “(...) uma desarticulação entre as diversas partes da sociedade e os indivíduos, que gera uma não participação num conjunto mínimo de benefícios que definem um membro de pleno direito dessa sociedade”⁽²⁶⁵⁾.

O RMG/RSI não sendo uma resposta definitiva em si mesmo, e não podendo ser considerado um instrumento de combate à pobreza por excelência (já que tem dimensões estruturais de organização muito complexas) foi concebido e desenvolvido como um mecanismo atenuador de pobreza severa e uma forma de “desencarceramento” das vítimas de exclusão social, que se tornam visíveis, nomeadamente determinados grupos em situação de grande vulnerabilidade social⁽²⁶⁶⁾.

⁽²⁶⁴⁾ Vide Guia Prático – Rendimento Social de Inserção.

⁽²⁶⁵⁾ EDUARDO VÍTOR RODRIGUES *et al.*, *A Pobreza e a Exclusão Social: Teorias, Conceitos e Políticas Sociais em Portugal*, pág. 64.

⁽²⁶⁶⁾ Vide CECÍLIA MARIA DOS SANTOS CARVALHO (2017), *Rendimento Social de Inserção – Alterações das Condições de Acesso no Período de 2006-2012*, Dissertação de Mestrado em Gestão e Políticas Públicas, Lisboa. 2017.

CAPÍTULO III - Metodologia

3.1. Objetivo de Investigação

O presente estudo desenvolver-se-á em torno de dois objetivos fundamentais: em primeiro lugar, analisar e compreender em que medida o reequacionar do modelo de intervenção social do Estado Pós-Social, a que assistimos desde os anos 80 do séc. XX, com especial foco no início do século XXI, e consequente necessidade imperativa de redução nos apoios e medidas de proteção social no âmbito da prestação de rendimento social de inserção, poderá colocar em causa a tarefa fundamental de qualquer Estado de Direito Democrático de garantir a proteção social e segurança social aos mais desprotegidos (primeira questão da investigação, cf. ponto *infra* 3.3).

Para o efeito, tornou-se indispensável uma profunda revisão da literatura, sistematizada ao longo dos capítulos anteriores e culminando no capítulo seguinte. Contudo, não é nossa intenção recuar até às origens do Estado, sob pena de nos afastarmos do tema central da dissertação.

Iniciámos a nossa viagem com uma sucinta referência à evolução do Estado e da Administração Pública, a partir a Revolução Francesa (1789 – 1799) – Estado Liberal, que marcou a viragem entre o Estado Absoluto para o Estado de Direito, como ponte de ligação para o desenvolvimento do Estado Social, na primeira metade do séc. XX. Focámos ainda toda a nossa atenção num conjunto de transformações ocorridas no Estado Social em Portugal a partir dos anos 80 do séc. XX, que levaram “à diluição das fronteiras tradicionais entre os mundos público e privado”⁽²⁶⁷⁾.

Em segundo lugar, através da análise exaustiva aos resultados dos inquéritos por questionário, distribuídos aos beneficiários das prestações do RSI, pretendemos perceber até que ponto estes atores sociais têm a perceção para a necessidade de reequacionar o modo de estar e atuar, no sentido de repensar o seu papel da sociedade, evitando a exclusão social e a dependência inexorável relativamente aos poderes públicos (segunda questão da investigação, cf. ponto *infra* 3.3).

⁽²⁶⁷⁾ Vide JOÃO NUNO CALVÃO DA SILVA, *Mercado e Estado – Serviços de Interesse Económico Geral*. Edições Almedina, Coimbra, 2008, pág. 10.

Será uma amostra estratificada beneficiários e famílias da prestação social do RSI (trinta e oito beneficiários – sendo 22 pertencentes às freguesias urbana e 16 às freguesias rurais).

O referido inquérito não pretende ser uma técnica de medida precisa, mas uma base de compreensão das complexas dinâmicas da realidade do estudo. Por outras palavras, o estudo terá uma abordagem de auto-perceções, na procura de perceber a forma como os próprios beneficiários olham para necessidade de recurso ao RSI num futuro, imediato ou mais distante, dirigindo-se, ainda, de certa forma, ao grau de responsabilização face ao seu próprio futuro, pelo facto de receberem uma prestação pecuniária e assinarem um compromisso contratual de inserção.

Dado o carácter sensível do objeto do estudo e dos atores sociais foi nossa prioridade garantir o total anonimato dos inquéritos da investigação, com a devida autorização da instituição participante, o Conselho diretivo do ISS, I.P.

3.2. Filosofia e Estratégia de Investigação

A presente investigação⁽²⁶⁸⁾ foi elaborada numa filosofia de investigação científica interpretativista, uma vez que objeto do estudo concebe a existência de múltiplas realidades, diferentes entre si, que não poderão ser resolvidas através dos processos racionais e, por outro lado, da realidade estudada não poderão ser excluídas as componentes individuais, as motivações e as intenções.

Por sua vez, quanto à abordagem metodológica, o desenho da investigação teve uma abordagem indutiva visto que foi desenvolvida uma teoria, formulou-se hipóteses, de forma a permitir que a investigação permita testar essas hipóteses à luz das considerações teóricas, permitindo ao investigador desenvolver o seu entendimento a partir de padrões encontrados através dos dados recolhidos. De outro modo, o desenho da investigação pretenderá, acima de tudo, perceber a forma como os atores sociais (objeto do estudo) interpretam o seu mundo.

⁽²⁶⁸⁾ Sobre a importância da investigação científica e a ciência, “A investigação científica e a Ciência são o resultado dessa atitude incessante do homem de querer conhecer e dominar o mundo; através dela, foram-se encontrando soluções para os problemas que continuamente surgiam e, ao mesmo tempo, foi-se acumulando um corpo de conhecimento que, transmitido de geração em geração, chegou até aos nossos dias.” Vide CLARA PEREIRA COUTINHO, *Manual de Investigação em Ciências Sociais e Humanas: Teoria e Prática*, Edições Almedina, S.A., Coimbra, 2014, pág. 1.

Com efeito, além de uma vasta revisão literária e da análise estatística, considerou-se a existência predominante do método qualitativo, mas também observaremos a existência do método quantitativo.

O método qualitativo estará presente na medida em que pretendemos descrever e compreender em detalhe os contextos através dos quais os atores sociais empreendem ações significativas e criam um mundo seu. Parece-nos o método mais adequado às investigações que apontam sobre valores, hábitos, crenças, etc...

Observaremos, igualmente, a existência do método quantitativo porque serão analisados factos objetivos, existentes e submetidos a leis e padrões gerais, privilegiando a estruturação e a linguagem matemática-estatística, no qual o investigador será neutro e controlador, e os dados recolhidos (através do acesso a dados estatísticos extraídos de fontes oficiais como o Instituto de Segurança Social, I.P., do Gabinete de Estratégia e Planeamento, Instituto Nacional de Estatística) são analisados através de métodos e fórmulas matemáticas e com o auxílio do software aplicativo SPSS (*Statistical Package for Social Science - Windows*).

A estratégia de investigação adotada baseou-se no estudo de caso, porquanto foi elaborada uma investigação empírica de um fenómeno particular, no qual o contexto é preponderante (beneficiários e famílias da prestação do RSI da zona urbana e rural das freguesias do concelho de Leiria), através da recolha de informação e análise documental (realização de inquéritos distribuídos pelo Núcleo de Intervenção Social do Centro Distrital de Leiria, do Instituto de Segurança Social, I.P.).

Aqui importa ressaltar que inicialmente foram distribuídos sessenta inquéritos (com 16 perguntas) ao Núcleo de Intervenção Social do Centro Distrital de Leiria, do I.S.S., I.P., todavia, os referidos técnicos somente conseguiram recolher junto dos beneficiários trinta e oito inquéritos, apesar de toda a boa vontade demonstrada ao longo deste percurso.

Com efeito, através desta estratégia poderemos melhor compreender, explorar ou descrever acontecimentos e contextos de enorme complexidade de um grupo específico, como consideremos estar presente neste desenho de investigação.

Neste estudo estaremos perante uma amostra não-probabilística, porque a seleção dos elementos da população (amostra estratificada de beneficiários do RSI) não depende o critério probabilidade, mas sim de causas relacionadas com as características do investigador. Quanto ao tipo de amostra, considerámos as Quotas, porque permite melhor

trazer as respostas às questões de investigação e o investigador poderá seleccionar livremente a amostra estratificada, de pequenas dimensões, normalmente associa-se este tipo de amostragem. A amostra será constituída por trinta e oito beneficiários da prestação do RSI, residentes nas zonas urbanas e rurais das freguesias do concelho de Leiria, subdividindo-os por sexo, escalão etário, nacionalidade e estado civil.

Com efeito, pretender-se-á apresentar, de uma forma sintética, alguns indicadores estatísticos relativos à evolução da execução da Medida Política do RMG/RSI, nas freguesias do concelho de Leiria de 2009 a 2017, através da sistematização de dados estatísticos mais recentes fornecidos pelas fontes oficiais do Instituto de Segurança Social, I.P. (ISS, I.P.) e do Gabinete de Estratégia e Planeamento, designadamente:

- i) Evolução das famílias residentes nas freguesias do concelho de Leiria com processamento de RSI;
- ii) Evolução do número de beneficiários residentes nas freguesias do concelho de Leiria com processamento de RSI;
- iii) Relação entre os beneficiários residentes nas freguesias de Leiria por sexo, escalão etário, nacionalidade e, estado civil.

3.3. Questões de Investigação

Antes de iniciarmos a apresentação e discussão de resultados, destacam-se as duas questões centrais que a investigação pretende responder:

- a) *Poderá o Estado despir-se totalmente da responsabilidade de proteção social aos mais desfavorecidos (v.g. prestação de RSI), como consequência do ajuste orçamental originando desigualdades sociais e consequente recuo de direitos sociais?*

Através dos resultados obtidos através dos inquéritos aos beneficiários com processamento do RSI, das freguesias rurais e urbanas do concelho de Leiria, pretendemos perceber se:

b) A sociedade civil tem percepção para a necessidade de desconstrução de um pensamento de um Estado obrigado a ser prestador, no âmbito da prestação do rendimento social de inserção, e repensar a sua forma de estar e de atuar na sociedade, de forma a encontrarem resposta aos problemas que enfrentam, sem a dependência inexorável face ao Estado?

CAPÍTULO IV - Apresentação e Discussão de Resultados

Neste capítulo realizar-se-á a análise e interpretação da informação proveniente quer da revisão literária, quer dos inquéritos por questionários distribuídos aos beneficiários do RSI, os quais permitir-nos-ão responder às questões do presente estudo.

Assim, num primeiro ponto, será elaborada uma breve caracterização do concelho de Leiria.

Num segundo ponto serão analisados os dados quantitativos resultantes da extração da informação dos dados estatísticos facultados pelo ISS, I.P./ Gabinete de Planeamento e Estratégia⁽²⁶⁹⁾, referente aos beneficiários e/ou famílias (com processamento) que recebem a prestação do RSI por freguesias do concelho de Leiria. A análise focar-se-á por grupo etário, nacionalidade, género e estado civil ede janeiro de 2009 a dezembro de 2017⁽²⁷⁰⁾.

Em seguida, será realizada a análise quantitativa proveniente da informação recolhida nos inquéritos por questionário distribuídos aos beneficiários com prestação social de RSI residentes nas freguesias do concelho de Leiria, por zona rural e urbana.

No último ponto do presente capítulo, o nosso foco centrar-se-á na resposta às duas questões de investigação.

⁽²⁶⁹⁾ Dados facultados pelo ISS, I.P. / Gabinete de Estratégia e Planeamento, tendo por fonte o Sistema de Estatística da Segurança Social (SESS/RSI), tenso a situação base de dados operacionais em 16/02/2018.

⁽²⁷⁰⁾ Tomámos a liberdade de estudar os indicadores estatísticos somente a partir do ano 2009, porquanto com o início da crise do Estado Fiscal ou Estado pós-moderno em Portugal, na segunda década do séc. XXI, levou a uma profunda austeridade, tornando inevitável a adoção de limites aos défices orçamentais e à dívida pública. Ora, neste contexto, a austeridade torna-se indissociável de uma profunda reforma do Estado, originando uma larga redução de prestações sociais do Estado (falando-se, inclusivamente, de um retrocesso nos direitos constitucionalmente consagrados), com maior impacto nos cidadãos com níveis intoleráveis de pobreza e de exclusão social. Pelo que, os cidadãos, cada vez em maior número, deparam-se com uma situação de extrema fragilidade económica e social, assistindo-se ao aumento da dependência relativamente aos apoios sociais do Estado, o que reclama, igualmente, particular atenção a atuação da Administração de forma a evitar a discricionariedade na aplicação da lei e dos critérios da atribuição do subsídio de RSI.

4.1. Breve caracterização do concelho de Leiria

A cidade de Leiria, sede de concelho e capital de distrito, com 565,09 km² de área de 126897 habitantes⁽²⁷¹⁾, ou seja, 48% da população residente na NUT⁽²⁷²⁾ III Pinhal Litoral (260924), e uma taxa de variação da população de 6%⁽²⁷³⁾, subdividido em 18 freguesias⁽²⁷⁴⁾, sendo urbanas a união de freguesias Leiria, Pousos, Barreira e Cortes e a união de freguesias Marrazes e Barosa, e as restantes consideradas freguesias rurais.

O concelho de Leiria é o segundo concelho mais populoso das Beiras. Limitado a leste pelo concelho de Ourém, a norte/nordeste pelo concelho de Pombal, a sudoeste pelo concelho de Alcobaça, a sul pelos municípios da Batalha e Porto de Mós e a oeste pelo concelho da Marinha Grande.

Figura 2- Mapa Concelho Leiria



Fonte Google. 2018

⁽²⁷¹⁾ Vide Instituto Nacional de Estatística (2012). «Quadros de apuramento por freguesia»(XLSX-ZIP). *Censos 2011 (resultados definitivos)*. Tabelas anexas à publicação oficial; informação no separador "Q101_CENTRO". Instituto Nacional de Estatística.

⁽²⁷²⁾ Acrónimo para Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos, sistema hierarquizado de divisão de território em regiões.

⁽²⁷³⁾ Taxa de variação da população = Crescimento percentual entre duas datas (Censos 2001 e Censos 2011).

⁽²⁷⁴⁾ Cfr. Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro: Reorganização administrativa do território das freguesias. Anexo I. *Diário da República*, 1.ª Série, n.º 19, Suplemento, de 28/01/2013.

Da análise aos últimos dados estatísticos oficiais disponíveis - Censos 2011-, cinco freguesias apresentam menos de 3000 habitantes (Arrabal - 2684, Coimbrão- 1735, Regueira de Pontes - 2221, Bajouca- 2004 e Bidoeira de Cima - 2250)

No que concerne à distribuição total por sexo, e igualmente de acordo com os últimos dados estatísticos oficiais fornecidos pelos Censos 2011⁽²⁷⁵⁾-⁽²⁷⁶⁾, resulta demonstrado uma maioria de mulheres (65578 mulheres e 61319 homens), sendo a dimensão das famílias de 2,6, indo ao encontro da média nacional.

4.2. Análise de Dados Quantitativos Beneficiários com processamento de RSI nas freguesias do concelho de Leiria

O presente ponto visa apresentar, segundo uma perspetiva quantitativa, alguns indicadores estatísticos obtidos através da colaboração do ISS, I.P./ Gabinete de Planeamento e Estratégia, na extração dos dados estatísticos relativamente ao número de beneficiários e famílias (com processamento de RSI) residentes nas freguesias do concelho de Leiria, entre os anos de 2009 a 2017, por sexo, escalão etário, nacionalidade e estado civil.

Antes de iniciarmos a referida análise, importa identificar um constrangimento estatístico com o qual nos deparámos: tendo em consideração que os últimos dados oficiais acerca da densidade populacional, no concelho de Leiria, foram os Censos 2011, só nos foi possível analisar os dados em seguida com base na densidade populacional existente até 2011, período que consideramos insuficiente na presente análise, visto que, idealmente, seria a densidade populacional até o ano de 2017.

⁽²⁷⁵⁾ Vide Anexos - Quadro 1 - População residente por grupos etários após agregação das freguesias.

⁽²⁷⁶⁾ Segundo dados fornecidos pelos Censos 2011. Vide Censos 2011 – Resultados Definitivos Centro: Instituto Nacional de Estatística, pág. 99 e 100.

a) Número de Beneficiários com processamento de RSI, residentes nas freguesias do concelho de Leiria, de 2009 a 2017.

Tabela 1- Beneficiários com processamento de RSI, residentes nas freguesias do concelho de Leiria, de 2009 a 2017

Freguesias	N.º de Beneficiários (com processamento)									Total por Freguesia
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
Amor	76	78	55	56	65	59	40	25	24	478
Arrabal	24	32	14	12	13	14	13	18	13	153
Caranguejeira	29	42	32	21	18	18	14	5	4	183
Coimbrão	12	19	13	19	14	24	23	20	15	159
Maceira	43	67	59	57	53	51	42	40	35	447
Milagres	22	30	23	23	27	10	10	11	8	164
Regueira de Pontes	187	231	131	116	103	87	81	74	64	1074
Bajouca	30	40	25	30	33	27	23	14	13	235
Bidoeira de Cima	53	61	44	46	32	28	22	17	20	323
União das freguesias de Colmeias e Memória	62	74	67	65	59	55	43	47	45	517
União das freguesias de Leiria, Pousos, Barreira e Cortes	826	997	886	951	896	765	594	448	430	6793
União das freguesias de Marrazes e Barosa	929	1046	844	915	757	596	480	397	436	6400
União das freguesias de Monte Real e Carvide	89	104	60	95	76	57	32	19	20	552
União das freguesias de Monte Redondo e Carreira	136	118	62	60	75	44	33	28	19	575
União das freguesias de Parceiros e Azoia	136	149	132	119	97	71	52	40	36	832
União das freguesias de Santa Catarina da Serra e Chainça	27	26	30	39	41	24	24	27	24	262
União das freguesias de Santa Eufémia e Boa Vista	126	147	134	138	124	112	98	88	96	1063
União das freguesias de Souto da Carpalhosa e Ortigosa	136	147	115	104	85	59	47	36	35	764
Total por ano	2943	3408	2726	2866	2568	2101	1671	1354	1337	20974

Fonte: ISS,IP/Gabinete de Planeamento e Estratégia
Sistema de Estatística da Segurança Social (SESS/RSI)
Situação da base de dados operacional em 16/02/2018
Total por ano e Totais por Freguesias elaborado através dos dados fornecidos pelo ISS,IP e GEP

Da análise aos dados estatísticos respeitantes ao número de beneficiários com processamento de RSI, por ano, verifica-se que são os anos de 2009 (2943), 2010 (3408), 2011 (2726) e 2012 (2866) que apresentam um número mais elevado de beneficiários, em grande parte, reflexo do início da crise económica que assolou Portugal, o qual originou uma taxa de desemprego elevadíssima⁽²⁷⁷⁾⁻⁽²⁷⁸⁾, grande precaridade do emprego, com a consequência direta na quebra dos rendimentos das famílias e agregado familiar e

⁽²⁷⁷⁾ De acordo António Correia de Campos, “A crise económica e o desemprego foram fatores muito penalizadores para as receitas da Segurança Social. Fruto da queda do emprego, o peso das contribuições no total da receita da Segurança Social desceu cerca de 43% em 2010, para apenas cerca de 28% em 2013, no pico da crise económica.” *Vide Segurança Social: Modelos e Desafios*, Conselho Económico e Social, janeiro de 2018, pág. 7.

⁽²⁷⁸⁾ Segundo os dados estatísticos obtidos através do ISS, I.P. / Gabinete de Estratégia e Planeamento, resulta claro que as prestações de desemprego tiveram um aumento significativo a partir do início da crise económica: total nacional de beneficiários com prestação de desemprego em 2010 (582 608), em 2011 (553 214), em 2012 (638 317), em 2013 (654 933) e 2014 (583 523). Conforme página da internet consulta em <http://www.seg-social.pt/estatisticas>.

empobrecimento, tornando inevitável a exclusão social e o recurso ao sistema de proteção social.

No entanto, a partir do ano de 2013 até 2017 observamos uma curva descendente do número de beneficiários, justificada, em primeiro lugar, por um maior critério e exigência no acesso a esta prestação social, face às alterações legislativas registadas nos anos de 2012 e 2013⁽²⁷⁹⁾, que levaram à diminuição do montante pecuniário do valor do RSI atribuído às famílias e beneficiários economicamente carenciados, em função da alteração ao nível da composição do agregado familiar. Tais alterações penalizaram os agregados familiares de maior dimensão e com menores a cargo, em função das alterações das condições de acesso à prestação do RSI, manutenção da mesma, tendo como consequência direta o aumento do risco de pobreza e exclusão social nos grupos mais desprotegidos.

Em segundo lugar, podemos justificar o decréscimo de beneficiários com processamento de RSI, no concelho de Leiria, a partir de 2013, com a melhoria da situação financeira em Portugal, refletido na solidez das finanças públicas, estabilidade financeira e da competitividade e consequente saída do PAEF.

Por outro aldo, salienta-se que entre 2010 e 2017 os beneficiários diminuíram 39,2% (de 3408 para 1337 beneficiários).

Numa primeira análise, são as duas freguesias urbanas do concelho de Leiria – União de freguesias de Leiria, Pousos, Barreira e Cortes (6793) e União de freguesias de Marrazes e Barosa (6400)⁽²⁸⁰⁾ que apresentam maior número de beneficiários com prestação de RSI, num total de 2009 a 2017. De referir que, de acordo com os dados dos Censos 2011⁽²⁸¹⁾, representam 44,44% do total da população residente no concelho de Leiria (união de freguesias de Leiria, Pousos, Barreira e Cortes 25,04% e a União de freguesias de Marrazes e Barosa 19,40%).

⁽²⁷⁹⁾ Conforme supra identificado, alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 133/2012 de 24 de junho e Portaria n.º 257/2012, de 27 de agosto, provocaram uma diminuição do valor do RSI às famílias economicamente débeis, penalizando os agregados familiares de maior dimensão, alterações mais penalizadoras ao nível das condições de acesso e manutenção da prestação.

⁽²⁸⁰⁾ De acordo com os últimos dados estatísticos oficiais do total da população residente, através dos Censos 2011, a União das freguesias de Leiria, Pousos, Barreira e Cortes apresentavam um total populacional de 31775 e a União das freguesias de Marrazes e Barosa um total de 24684, correspondendo um total de 44,5% da população do concelho de Leiria. Fonte: http://censos.ine.pt/xportal/xmain?xpid=CENSOS&xpgid=censos_quadros, em Censos 2011 - População residente por freguesia, CAOP 2013. Pode ser também consultado em <http://cm-leiria.maps.arcgis.com/apps/MapSeries/index.html?appid=27c21a15f0d348b6b08dc360fd1e6659>

⁽²⁸¹⁾ Vide Quadro 1 em anexos.

Todavia, numa análise entre o número de beneficiários com processamento de RSI e a densidade populacional de cada freguesia, leva-nos a concluir, de forma indubitável, que a freguesia que regista maior percentagem de beneficiários, nos anos de 2009 a 2017, é Regueira de Pontes⁽²⁸²⁾, senão vejamos a tabela seguinte para melhor compreensão:

Tabela 2 - % Beneficiários com processamento de RSI por freguesias do concelho de Leiria

Freguesias	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Média Anual
Amor	1,6%	1,6%	1,2%	1,2%	1,4%	1,2%	0,8%	0,5%	0,5%	1,1%
Arrabal	0,9%	1,2%	0,5%	0,4%	0,5%	0,5%	0,5%	0,7%	0,5%	0,6%
Caranguejeira	0,6%	0,9%	0,7%	0,4%	0,4%	0,4%	0,3%	0,1%	0,1%	0,4%
Coimbrão	0,7%	1,1%	0,7%	1,1%	0,8%	1,4%	1,3%	1,2%	0,9%	1,0%
Maceira	0,4%	0,7%	0,6%	0,6%	0,5%	0,5%	0,4%	0,4%	0,4%	0,5%
Milagres	0,7%	1,0%	0,7%	0,7%	0,9%	0,3%	0,3%	0,4%	0,3%	0,6%
Regueira de Pontes	8,4%	10,4%	5,9%	5,2%	4,6%	3,9%	3,6%	3,3%	2,9%	5,4%
Bajouca	1,5%	2,0%	1,2%	1,5%	1,6%	1,3%	1,1%	0,7%	0,6%	1,3%
Bidoeira de Cima	2,4%	2,7%	2,0%	2,0%	1,4%	1,2%	1,0%	0,8%	0,9%	1,6%
União das freguesias de Colmeias e Memória	1,5%	1,8%	1,6%	1,6%	1,4%	1,3%	1,1%	1,2%	1,1%	1,4%
União das freguesias de Leiria, Pousos, Barreira e Cortes	2,6%	3,1%	2,8%	3,0%	2,8%	2,4%	1,9%	1,4%	1,4%	2,4%
União das freguesias de Marrazes e Barosa	3,8%	4,2%	3,4%	3,7%	3,1%	2,4%	1,9%	1,6%	1,8%	2,9%
União das freguesias de Monte Real e Carvide	1,6%	1,8%	1,0%	1,7%	1,3%	1,0%	0,6%	0,3%	0,3%	1,1%
União das freguesias de Monte Redondo e Carreira	2,4%	2,1%	1,1%	1,1%	1,3%	0,8%	0,6%	0,5%	0,3%	1,1%
União das freguesias de Parceiros e Azoia	2,0%	2,1%	1,9%	1,7%	1,4%	1,0%	0,7%	0,6%	0,5%	1,3%
União das freguesias de Santa Catarina da Serra e Chainça	0,6%	0,5%	0,6%	0,8%	0,8%	0,5%	0,5%	0,6%	0,5%	0,6%
União das freguesias de Santa Eufémia e Boa Vista	3,1%	3,6%	3,3%	3,4%	3,0%	2,8%	2,4%	2,2%	2,4%	2,9%
União das freguesias de Souto da Carpalhosa e Ortigosa	2,3%	2,5%	2,0%	1,8%	1,5%	1,0%	0,8%	0,6%	0,6%	1,5%

Fonte: Elaborado através dos dados disponibilizados pelo ISS,IP/GEP e Censos

Dito de outro modo, foi possível apurar que, numa média anual e tendo em consideração a densidade populacional registada nos dos Censos 2011, no período compreendido entre 2009 e 2017 a freguesia de Regueira de Pontes regista uma média anual de 5,4% da sua população beneficiária com processamento de RSI e, em seguida, a União de freguesias de Santa Eufémia e Boa Vista e a Marrazes e Barosa com 2,9%. Relativamente à União de freguesias de Leiria, Pousos, Barreira e Cortes apresenta 2,4% da população com beneficiária. Por outro lado, as freguesias que registam uma menor média anual de beneficiários são as freguesias de Caranguejeira, Arrabal e União de freguesias de Santa Catarina da Serra e Chainça, com 0,4%, 0,6% e 0,6%, respetivamente.

⁽²⁸²⁾ A freguesia de Regueira de Pontes apresentava uma densidade populacional de 2221, *vide* Censos 2011, Fonte: http://censos.ine.pt/xportal/xmain?xpid=CENSOS&xpgid=censos_quadros, em Censos 2011 - População residente por freguesia, CAOP 2013 - (csv, 150 KB). Pode ser também consultado em <http://cm-leiria.maps.arcgis.com/apps/MapSeries/index.html?appid=27c21a15f0d348b6b08dc360fd1e6659>.

Destaca-se, neste âmbito, a curva descendente verificada em todas as freguesias entre os anos a partir de 2010 até 2017, senão vejamos, a título de exemplo: a freguesia de Regueira de Pontes registou uma diminuição significativa, de 8,4% em 2010 para 2,9% em 2017; a união de freguesias de Marrazes e Barosa de 3,8% para 1,8%; a união de freguesias de Santa Eufémia e Boa Vista de 3,1% para 2,4%; união de freguesias de Leiria, Pousos, Barreira e Cortes de 2,6% para 1,4%, mantendo-se a tendência de descida nas restantes freguesias.

b) Evolução do número de famílias residentes nas freguesias do concelho de Leiria com processamento de RSI;

Seguidamente, iremos observar os dados estatísticos referente ao número de famílias com processamento de RSI no concelho de Leiria, que permitir-nos-á reter algumas ideias interessantes relativamente ao seu trajeto entre 2009 e 2017.

Tabela 3 - Famílias com processamento de RSI residentes nas freguesias do concelho de Leiria, de 2009 a 2017

Freguesias	N.º de Famílias (com processamento)									Total por Freguesia
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
Amor	35	34	21	24	27	25	17	9	11	203
Arrabal	13	15	8	6	8	8	9	9	6	82
Caranguejeira	13	17	13	8	7	9	8	4	3	82
Coimbrão	7	9	6	7	5	9	11	9	7	70
Maccira	14	25	25	25	22	24	21	22	20	198
Milagres	13	15	11	10	12	6	7	7	7	88
Regueira de Pontes	77	86	52	46	45	41	47	43	40	477
Bajouca	14	20	14	15	16	12	10	8	7	116
Bidoeira de Cima	16	19	14	14	13	14	12	7	7	116
União das freguesias de Colmeias e Memória	25	35	31	30	35	32	27	32	32	279
União das freguesias de Leiria, Pousos, Barreira e Cortes	344	437	415	453	466	416	343	261	237	3372
União das freguesias de Marrazes e Barosa	359	420	348	391	357	282	231	176	197	2761
União das freguesias de Monte Real e Carvide	39	50	25	40	42	32	19	13	13	273
União das freguesias de Monte Redondo e Carreira	47	48	28	27	37	25	21	18	13	264
União das freguesias de Parceiros e Azoia	58	66	59	54	48	37	32	28	24	406
União das freguesias de Santa Catarina da Serra e Chainça	11	10	14	19	24	16	12	11	10	127
União das freguesias de Santa Eufémia e Boa Vista	42	52	42	47	46	37	28	25	27	346
União das freguesias de Souto da Carpalhosa e Ortigosa	50	60	47	49	41	32	25	21	20	345
Total por ano	1177	1418	1173	1265	1251	1057	880	703	681	9605

Fonte: ISS,IP/Gabinete de Planeamento e Estratégia
Sistema de Estatística da Segurança Social (SESS/RSI)
Situação da base de dados operacional em 16/02/2018
Total por ano e Totais por Freguesias Elaborado através dos dados disponibilizados pelo ISS,IP/GEP e Censos

Após uma breve análise da recente trajetória das famílias com processamento de RSI, no concelho de Leiria e à semelhança do número de beneficiários com processamento

de RSI, já anteriormente examinada, vislumbra-se que os anos de 2010 (1418), 2011 (1173), 2012 (1265) e 2013 (1251) apresentam uma curva ascendente de famílias beneficiárias da prestação do RSI, obviamente, sendo uma época marcada pela crise económica, financeira e social conforme já supra referido.

No entanto, a partir do ano de 2013 assiste-se a uma diminuição do número de famílias com processamento de RSI, observando-se no ano de 2017 (681) quase metade do número registado em 2013 (1251), sendo que um dos motivos que explicam tal cenário foram as alterações ocorridas às condições de acesso à prestação, conforme Decreto-Lei n.º 133/2012 de 24 de junho e Portaria n.º 257/2012, de 27 de agosto.

Relativamente à análise por freguesias, numa primeira análise, observa-se que são as duas freguesias urbanas do concelho de Leiria – União de freguesias de Leiria, Pousos, Barreira e Cortes (3372) e União de freguesias de Marrazes e Barosa (2761) que apresentam maior número de famílias com prestação de RSI.

Todavia, tendo em conta o rácio entre o número de famílias com processamento de RSI e a densidade populacional de cada freguesia, a realidade é diferente, ou seja, a freguesia com maior percentagem de famílias com prestação do RSI, nos anos de 2009 a 2017, é Regueira de Pontes, conforme ilustrado na tabela seguinte:

Tabela 4 - % Famílias com processamento de RSI no concelho de Leiria

Freguesias	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Média Anual
Amor	0,7%	0,7%	0,4%	0,5%	0,6%	0,5%	0,4%	0,2%	0,2%	0,5%
Arrabal	0,5%	0,6%	0,3%	0,2%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,2%	0,3%
Caranguejeira	0,3%	0,4%	0,3%	0,2%	0,1%	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%	0,2%
Coimbrão	0,4%	0,5%	0,3%	0,4%	0,3%	0,5%	0,6%	0,5%	0,4%	0,4%
Maceira	0,1%	0,3%	0,3%	0,3%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%
Milagres	0,4%	0,5%	0,4%	0,3%	0,4%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%
Regueira de Pontes	3,5%	3,9%	2,3%	2,1%	2,0%	1,8%	2,1%	1,9%	1,8%	2,4%
Bajouca	0,7%	1,0%	0,7%	0,7%	0,8%	0,6%	0,5%	0,4%	0,3%	0,6%
Bidoeira de Cima	0,7%	0,8%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,5%	0,3%	0,3%	0,6%
União das freguesias de Colmeias e Memória	0,6%	0,9%	0,8%	0,7%	0,9%	0,8%	0,7%	0,8%	0,8%	0,8%
União das freguesias de Leiria, Pousos, Barreira e Cortes	1,1%	1,4%	1,3%	1,4%	1,5%	1,3%	1,1%	0,8%	0,7%	1,2%
União das freguesias de Marrazes e Barosa	1,5%	1,7%	1,4%	1,6%	1,4%	1,1%	0,9%	0,7%	0,8%	1,2%
União das freguesias de Monte Real e Carvide	0,7%	0,9%	0,4%	0,7%	0,7%	0,6%	0,3%	0,2%	0,2%	0,5%
União das freguesias de Monte Redondo e Carreira	0,8%	0,9%	0,5%	0,5%	0,7%	0,4%	0,4%	0,3%	0,2%	0,5%
União das freguesias de Parceiros e Azoia	0,8%	1,0%	0,9%	0,8%	0,7%	0,5%	0,5%	0,4%	0,3%	0,7%
União das freguesias de Santa Catarina da Serra e Chainça	0,2%	0,2%	0,3%	0,4%	0,5%	0,3%	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%
União das freguesias de Santa Eufémia e Boa Vista	1,0%	1,3%	1,0%	1,2%	1,1%	0,9%	0,7%	0,6%	0,7%	0,9%
União das freguesias de Souto da Carpalhosa e Ortigosa	0,9%	1,0%	0,8%	0,8%	0,7%	0,5%	0,4%	0,4%	0,3%	0,7%

Fonte: Elaborado através dos dados disponibilizados pelo ISS,IP/GEP e Censos 2011

Por outras palavras, concluímos que, numa média anual entre 2009 a 2017, a freguesia de Regueira de Pontes regista 2,4% das suas famílias a usufruir da prestação de RSI, logo seguido da União de freguesias de Leiria, Pousos, Barreira e Cortes e União de freguesias de Marrazes e Barosa (1,2%) e a União das freguesias de Santa Eufémia e Boa Vista (0,9%).

c) Relação entre os beneficiários residentes nas freguesias de Leiria com processamento, por sexo, escalão etário, estado civil e nacionalidade

- **Por Sexo**

Igualmente pertinente será um olhar atento sobre a trajetória dos beneficiários de RSI, por sexo, apesar da limitação apurada devido ao facto de existirem dados que não puderam ser divulgados por violarem o segredo estatístico.

Tabela 5- Beneficiários com processamento de RSI, residentes nas freguesias do concelho de Leiria, de 2009 a 2017, por sexo masculino

Freguesias	Sexo Masculino									Total por Freguesia
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
Amor	38	39	29	25	29	30	23	12	14	239
Arrabal	13	18	6	6	10	11	9	11	8	92
Caranguejeira	14	21	15	10	10	8	7	*	*	85
Coimbrão	7	10	7	9	5	11	13	11	9	82
Maceira	20	27	22	22	23	24	22	19	17	196
Milagres	8	12	11	10	11	6	5	7	4	74
Regueira de Pontes	85	106	64	59	53	43	37	31	26	504
Bajouca	10	17	10	12	18	16	16	9	9	117
Bidoeira de Cima	28	33	25	25	17	14	12	9	10	173
União das freguesias de Colmeias e Memória	36	38	31	34	30	26	23	26	25	269
União das freguesias de Leiria, Pousos, Barreira e Cortes	379	450	415	455	425	358	294	227	208	3211
União das freguesias de Marrazes e Barosa	408	472	378	423	348	283	234	196	213	2955
União das freguesias de Monte Real e Carvide	37	43	28	45	38	29	17	8	8	253
União das freguesias de Monte Redondo e Carreira	68	50	24	25	31	17	14	11	9	249
União das freguesias de Parceiros e Azoia	61	65	60	52	45	34	24	20	19	380
União das freguesias de Santa Catarina da Serra e Chainça	17	16	19	22	23	17	18	18	18	168
União das freguesias de Santa Eufémia e Boa Vista	55	65	60	60	53	52	48	45	46	484
União das freguesias de Souto da Carpalhosa e Ortigosa	55	56	47	39	32	21	20	16	15	301
Total por ano	1339	1538	1251	1333	1201	1000	836	676	658	9832

Fonte: ISS,IP/Gabinete de Planeamento e Estratégia
Sistema de Estatística da Segurança Social (SESS/RSI)
Situação da base de dados operacional em 16/02/2018

* Os dados violam o segredo estatístico pelo que não podem ser divulgados

Total por ano e Totais por Freguesias Elaborado através dos dados disponibilizados pelo ISS,IP/GEP

Tabela 6- Beneficiários com processamento de RSI, residentes nas freguesias do concelho de Leiria, de 2009 a 2017, por sexo feminino

Freguesias	Sexo Feminino									Total por Freguesia
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
Amor	38	39	26	31	36	29	17	13	10	239
Arrabal	11	14	8	6	3	3	4	7	5	61
Caranguejeira	15	21	17	11	8	10	7	*	*	89
Coimbrão	5	9	6	10	9	13	10	9	6	77
Maceira	23	40	37	35	30	27	20	21	18	251
Milagres	14	18	12	13	16	4	5	4	4	90
Regueira de Pontes	102	125	67	57	50	44	44	43	38	570
Bajouca	20	23	15	18	15	11	7	5	4	118
Bidoeira de Cima	25	28	19	21	15	14	10	8	10	150
União das freguesias de Colmeias e Memória	26	36	36	31	29	29	20	21	20	248
União das freguesias de Leiria, Pousos, Barreira e Cortes	447	547	471	496	471	407	300	221	222	3582
União das freguesias de Marrazes e Barosa	521	574	466	492	409	313	246	201	223	3445
União das freguesias de Monte Real e Carvide	52	61	32	50	38	28	15	11	12	299
União das freguesias de Monte Redondo e Carreira	68	68	38	35	44	27	19	17	10	326
União das freguesias de Parceiros e Azoia	75	84	72	67	52	37	28	20	17	452
União das freguesias de Santa Catarina da Serra e Chainça	10	10	11	17	18	7	6	9	6	94
União das freguesias de Santa Eufémia e Boa Vista	71	82	74	78	71	60	50	43	50	579
União das freguesias de Souto da Carpalhosa e Ortigosa	81	91	68	65	53	38	27	20	20	463
Total por ano	1604	1870	1475	1533	1367	1101	835	673	675	11133

Fonte: ISS,IP/Gabinete de Planeamento e Estratégia
 Sistema de Estatística da Segurança Social (SESS/RSI)
 Situação da base de dados operacional em 16/02/2018
 * Os dados violam o segredo estatístico pelo que não podem ser divulgados
 Total por ano e Totais por Freguesias Elaborado através dos dados disponibilizados pelo ISS,IP/GEP

Na síntese, as tabelas 5 e 6 revelam que, respeitante ao número total de beneficiários com processamento de RSI nas freguesias de Leiria (20965), 53,10% são do sexo feminino (11133) e 46,90% do sexo masculino (9832)⁽²⁸³⁾.

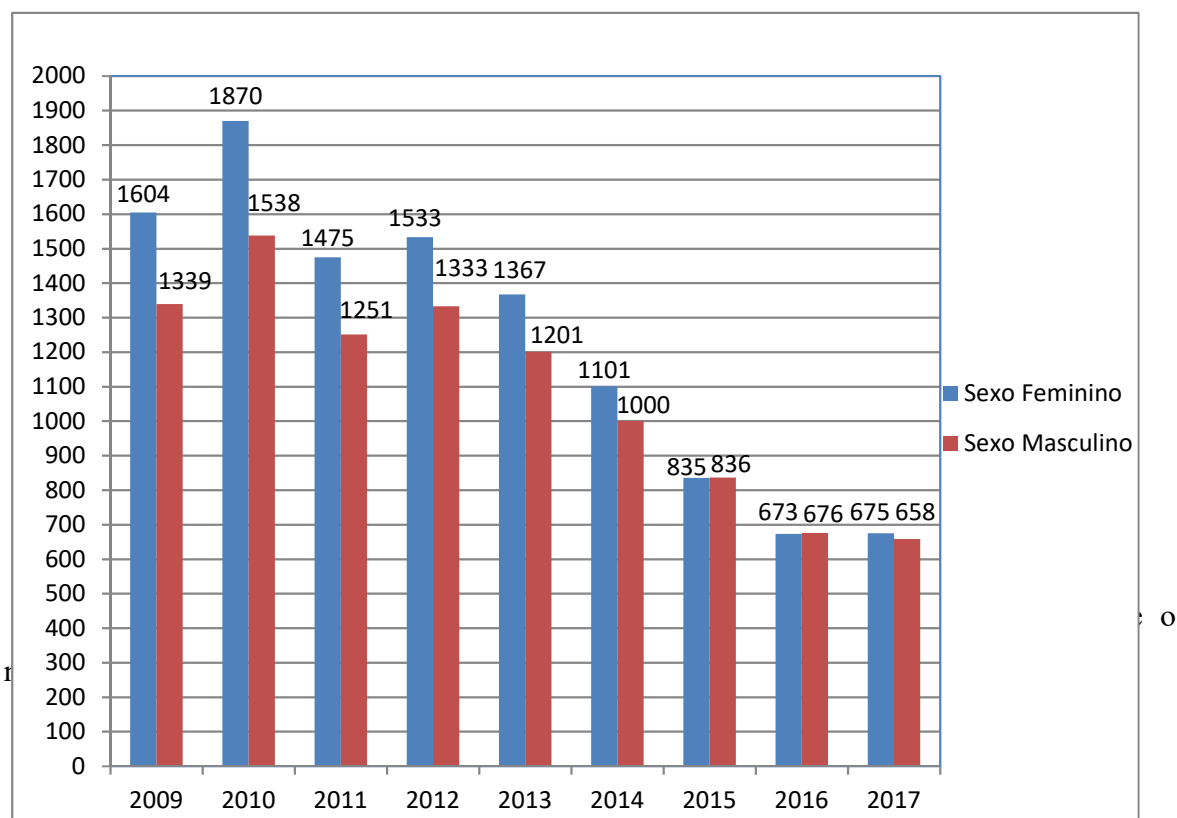
Por outro lado, a tabela 5 revela-nos que o maior número de beneficiários do sexo masculino reside nas duas freguesias urbanas do concelho de Leiria (união de freguesias de Leiria, Pousos, Barreira e Cortes apresenta 3211 e a união de freguesias dos Marrazes e Barosa 2955). No que diz respeito às freguesias rurais, podemos concluir que existe um grande equilíbrio, sendo a freguesia de Regueira de Pontes com 504, Santa Eufémia e Boavista com 484 e Parceiros e Azoia 380.

⁽²⁸³⁾ Segundo dados retirados dos Censos 2011, o concelho de Leiria apresentava 62129 pessoas do sexo masculino e 64768 do sexo feminino. Vide http://censos.ine.pt/xportal/xmain?xpid=CENSOS&xpgid=censos_quadros, ficheiro 1.04 - População residente economicamente ativa (sentido restrito) e empregada, segundo o sexo e o ramo de atividade e taxas de atividade, opção Q103_Centro

Relativamente ao total de beneficiários do sexo feminino (tabela 6 – total 11133), são as duas freguesias urbanas do concelho de Leiria que registam um maior número (união de freguesias de Leiria, Pousos, Barreira e Cortes com 3582 e a união de freguesias dos Marrazes e Barosa com 3445). Acresce que não se apurou uma grande disparidade na percentagem entre freguesias rurais, entre as quais destacamos a freguesia de Regueira de Pontes (570), Santa Eufémia e Boavista (579), Maceira (251), Souto da Carpalhosa e Ortigosa (463) e a freguesia de Parceiros e Azoia (452).

Por seu turno, o gráfico *infra* (gráfico 1) ilustra a existência de um maior número de pessoas do sexo feminino em quase todos os anos de 2009 a 2014 e 2017, sendo que, nos anos de 2015 e 2016 observamos um número ligeiramente superior de pessoas de sexo masculino.

Gráfico 1- Total de Beneficiários com Processamento de RSI no concelho de Leiria, por Sexo



Fonte: Elaborado através dos dados disponibilizados pelo ISS,IP/GEP

- Por escalão etário

Tabela 7- Beneficiários com processamento de RSI, residentes nas freguesias do concelho, de 2009 a 2017, por escalão etário <= 19 anos

Freguesias	<= 19 anos									Total por Freguesia
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
Amor	29	29	23	21	24	*	18	*	*	144
Arrabal	4	8	*	4	*	4	3	6	5	34
Caranguejeira	9	13	13	*	10	*	*	*	*	45
Coimbrão	5	9	6	*	7	11	10	8	6	62
Maceira	*	28	26	22	19	17	12	10	3	137
Milagres	4	9	9	*	*	*	*	*	0	22
Regueira de Pontes	79	101	58	54	46	33	25	24	20	440
Bajouca	10	11	*	*	*	*	*	5	*	26
Bidoeira de Cima	25	29	20	*	16	*	*	10	13	113
União das freguesias de Colmeias e Memória	*	29	26	27	*	14	8	10	9	123
União das freguesias de Leiria, Pousos, Barreira e Cortes	341	383	310	333	285	224	165	122	142	2305
União das freguesias de Marrazes e Barosa	435	463	372	373	296	223	178	152	167	2659
União das freguesias de Monte Real e Carvide	35	35	18	35	22	14	*	*	*	159
União das freguesias de Monte Redondo e Carreira	54	44	23	22	28	13	8	5	*	197
União das freguesias de Parceiros e Azoia	53	56	50	45	35	22	14	4	5	284
União das freguesias de Santa Catarina da Serra e Chainça	16	*	12	*	12	5	7	11	9	72
União das freguesias de Santa Eufémia e Boa Vista	59	*	*	*	61	*	*	*	57	177
União das freguesias de Souto da Carpalhosa e Ortigosa	51	53	40	37	30	21	14	*	12	258
Total por ano	1209	1300	1006	973	891	601	462	367	448	7257

Tabela 8 - Beneficiários com processamento de RSI, residentes nas freguesias do concelho de Leiria, de 2009 a 2017, por escalão etário dos 20 aos 60 anos

Freguesias	20 aos 60 anos									Total por Freguesia
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
Amor	40	44	29	32	38	36	19	12	13	263
Arrabal	16	21	8	8	*	10	10	12	8	93
Caranguejeira	17	24	16	8	8	11	8	3	*	95
Coimbrão	7	10	7	9	7	10	9	9	6	74
Maceira	19	36	30	32	30	31	26	25	25	254
Milagres	15	16	11	11	12	8	7	*	*	80
Regueira de Pontes	92	121	66	58	54	50	50	41	38	570
Bajouca	15	23	16	16	21	15	12	6	8	132
Bidoeira de Cima	21	28	21	21	16	14	9	7	7	144
União das freguesias de Colmeias e Memória	32	41	37	35	41	38	32	33	33	322
União das freguesias de Leiria, Pousos, Barreira e Cortes	440	566	560	577	564	500	390	290	253	4140
União das freguesias de Marrazes e Barosa	459	543	439	506	433	349	273	216	237	3455
União das freguesias de Monte Real e Carvide	51	62	38	56	51	39	19	13	13	342
União das freguesias de Monte Redondo e Carreira	58	59	36	34	42	28	22	18	11	308
União das freguesias de Parceiros e Azoia	69	78	72	68	57	45	34	32	24	479
União das freguesias de Santa Catarina da Serra e Chainça	11	11	18	24	24	15	12	12	10	137
União das freguesias de Santa Eufémia e Boa Vista	61	75	64	65	60	53	42	35	36	491
União das freguesias de Souto da Carpalhosa e Ortigosa	70	76	59	56	47	34	30	21	20	413
Total por ano	1493	1834	1527	1616	1505	1286	1004	785	742	11792

Fonte: ISS,IP/Gabinete de Planeamento e Estratégia
 Sistema de Estatística da Segurança Social (SESS/RSI)
 Situação da base de dados operacional em 16/02/2018
 * Os dados violam o segredo estatístico pelo que não podem ser divulgados
 Total por ano e Totais por Freguesias acrescentado nosso

Tabela 9 - Beneficiários com processamento de RSI, residentes nas freguesias do concelho de Leiria, de 2009 a 2017, por escalão etário > 60 anos

Freguesias	> 60 anos									Total por Freguesia
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
Amor	7	5	3	3	3	*	3	*	*	24
Arrabal	4	3	*	0	0	0	0	0	0	7
Caranguejeira	3	5	3	*	0	*	*	*	*	11
Coimbrão	0	0	0	*	0	3	4	3	3	13
Maceira	*	3	3	3	4	3	4	5	7	32
Milagres	3	5	3	*	*	*	*	0	*	11
Regueira de Pontes	16	9	7	4	3	4	6	9	6	64
Bajouca	5	6	*	*	*	*	*	3	*	14
Bidoeira de Cima	7	4	3	*	0	*	*	0	0	14
União das freguesias de Colmeias e Memória	*	4	4	3	*	3	3	4	3	24
União das freguesias de Leiria, Pousos, Barreira e Cortes	45	48	46	41	47	41	39	35	35	377
União das freguesias de Marrazes e Barosa	35	40	33	36	28	24	29	29	32	286
União das freguesias de Monte Real e Carvide	3	7	4	4	3	4	*	*	*	25
União das freguesias de Monte Redondo e Carreira	24	15	3	4	5	3	3	5	*	62
União das freguesias de Parceiros e Azoia	14	15	10	6	5	4	4	4	7	69
União das freguesias de Santa Catarina da Serra e Chainça	0	*	0	*	5	4	5	4	5	23
União das freguesias de Santa Eufémia e Boa Vista	6	*	*	*	3	*	*	*	3	12
União das freguesias de Souto da Carpalhosa e Ortigosa	15	18	16	11	8	4	3	*	3	78
Total por ano	187	187	138	115	114	97	103	101	104	1146

Fonte: ISS,IP/Gabinete de Planeamento e Estratégia

Sistema de Estatística da Segurança Social (SESS/RSI)

Situação da base de dados operacional em 16/02/2018

* Os dados violam o segredo estatístico pelo que não podem ser divulgados

Relativamente aos dados por grupo etário, o que apresenta maior peso proporcionalmente ao número de beneficiários com processamento de RSI de 2009 a 2017 é o dos 20 aos 60 anos com 53% (11792 de um universo total de 20195), observando-se, inclusivamente, a maior percentagem em todos os anos do estudo, seguido escalão etário dos menores ou igual a 19 anos com 35,93% (7257 de universo de 20195 beneficiários com processamento) e, por último, com mais de 60 anos representa 5,67% (1146 do total dos beneficiários com processamento desta prestação).

Assim, por um lado, verificamos em todos os anos analisados os beneficiários desta medida são, sobretudo, pessoas com idades compreendidas entre os 20 e os 60 anos (de salientar considerarmos este intervalo demasiado abrangente) e, por outro lado,

constatamos a elevada percentagem de beneficiários com idade igual ou inferior a 19 anos⁽²⁸⁴⁾, o qual poderá ser indicativo da eventual dificuldade na integração no mercado de trabalho destes grupos etários.

- **Por nacionalidade**

Tabela 10 - Beneficiários com processamento de RSI, residentes nas freguesias do concelho de Leiria, de 2009 a 2017, por nacionalidade

O Sistema de Estatísticas da Segurança Social (SESS) apenas tem disponível a nacionalidade à data atual. Ou seja, todas as pessoas singulares que tenham adquirido, entretanto, a nacionalidade portuguesa passam a constar, nos relatórios estatísticos com o atributo nacionalidade, como portuguesas para qualquer dos anos em análise. Assim, à medida que obtemos dados mais afastados no tempo, a % de estrangeiros diminui, por via da aquisição da nacionalidade.

Os dados desagregados por freguesia violam o segredo estatístico e não podem ser divulgados.

Nacionalidade	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total por Nacionalidade	% por Nacionalidade
Portuguesa	2846	3249	2586	2709	2446	2006	1598	1290	1269	19999	95,48%
Outras	97	158	139	156	121	91	66	56	63	947	4,73%
Total por ano	2943	3407	2725	2865	2567	2097	1664	1346	1332	20946	100%

Fonte: ISS,IP/Gabinete de Planeamento e Estratégia
Sistema de Estatística da Segurança Social (SESS/RSI)
Situação da base de dados operacional em 16/02/2018

Analisando agora os beneficiários desta medida, por nacionalidade, notamos que a esmagadora percentagem são de nacionalidade portuguesa (95,48%), ao passo que outras nacionalidades representam um valor residual, rondando a percentagem de 4,52%.

Por outro lado, tal como sucedeu com os beneficiários de nacionalidade portuguesa, em termos absolutos, o maior volume de beneficiários com processamento de RSI de nacionalidade estrangeira verificou-se no auge da crise financeira que assolou Portugal, designadamente, entre 2010 e 2014.

⁽²⁸⁴⁾ Como anteriormente vimos, a lei determina que qualquer cidadão com menos de 18 anos e desde que tenha rendimentos próprios superiores a 70% do valor do RSI (130,69€) também poderá ter direito ao RSI, desde que: esteja grávida; for casado ou viver em união de facto há mais de 2 anos; tiver menores ou deficientes a cargo que dependam exclusivamente do agregado familiar, (ou seja, que não tenham rendimentos próprios iguais ou inferiores a 70% do valor do RSI (130,69€);

- **Por estado civil**

Tabela 11- Beneficiários com processamento de RSI, residentes nas freguesias do concelho de Leiria, de 2009 a 2017, por estado civil

Os dados desagregados por freguesia violam o segredo estatístico e não podem ser divulgados

Estado Civil	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total por Estado Civil	% por Estado Civil
Casado/União de facto	575	650	422	424	354	288	207	166	156	3242	15,48%
Divorciado/Separado Judicialmente	342	435	368	384	362	303	239	178	176	2787	13,31%
Solteiro	1916	2205	1848	1978	1788	1463	1180	972	974	14324	68,39%
Viúvo	82	78	46	40	33	19	15	8	10	331	1,58%
Não especificado	28	39	41	39	30	24	23	22	16	262	1,25%
Total por ano	2943	3407	2725	2865	2567	2097	1664	1346	1332	20946	100%

Fonte: ISS,IP/Gabinete de Planeamento e Estratégia
Sistema de Estatística da Segurança Social (SESS/RSI)
Situação da base de dados operacional em 16/02/2018

A tabela 11 permite-nos concluir que a maior percentagem de beneficiários com processamento de RSI encontra-se no estado civil solteiro (68,39%), seguido pelo casado/união de facto (15,48%), divorciado/separado judicialmente (13,31%), viúvo (1,58%) e, por último as situações não especificadas (1,25%). Importa ressaltar que as situações não especificadas englobam os beneficiários que não têm os dados de pessoa singular (campo estado civil) preenchido no Sistema de Informação de Segurança Social (SISS) (v.g. as pessoas singulares que não possuem cartão de cidadão mas bilhete de identidade). Atualmente, a partir do momento que é emitido o cartão de cidadão de pessoa singular, nas instituições competentes para o efeito, o campo “estado civil” nos dados de pessoa singular no SISS é obrigatoriamente e automaticamente preenchido.

4.3. Análise Estatística dos Resultados do Inquérito por Questionário

Conforme já explicado no Capítulo III - Metodologia, no âmbito da presente investigação foram distribuídos trinta e oito inquéritos por questionário⁽²⁸⁵⁾ (com 16 perguntas) ao Núcleo de Intervenção Social do Centro Distrital de Leiria, do I.S.S., I.P., Pretendeu-se com este inquérito conhecer e avaliar a opinião dos beneficiários do RSI do concelho de Leiria quanto aos principais fatores que dificultam a sua inclusão no mercado de trabalho, e através de uma abordagem nas auto-percepções procurar entender em que medida os próprios beneficiários encaram a necessidade de recurso ao RSI num futuro, imediato ou mais distante.

No final, esperamos que os resultados da análise às respostas dadas nos inquéritos contribuam para uma efetiva e cabal resposta à segunda questão da investigação.

Assim, o inquérito por questionário foi distribuído no informativo Sede do Centro Distrital de Leiria, do I.S.S., entre os dias 15/12/2017 e 31/05/2018, através dos técnicos do Núcleo de Intervenção Social. As primeiras cinco perguntas do inquérito referem-se à caracterização dos inquiridos (pergunta 1 a 5), que versaram sobre as variáveis: género, idade, estado civil, composição do agregado familiar e habilitações literárias. A segunda parte do inquérito (pergunta 9 a 15), tem como objetivo aferir, em primeiro lugar, se os beneficiários foram proativos no sentido de procurarem uma solução antes de requerer o RSI; em segundo lugar, quanto o grau de responsabilização face ao seu próprio futuro, ou seja, o que sentem pelo facto de receberem uma prestação pecuniária e assinarem um compromisso de inserção. Por último, a terceira parte do inquérito (pergunta 16) pretende entender a forma como olham a necessidade de recorrer à prestação do RSI no imediato ou num futuro, ou mais distante.

Relativamente ao procedimento estatístico utilizado para realização do presente estudo estatístico foi escolhido o software aplicativo SPSS (*Statistical Package for Social Science - Windows*), Versão 24, permitindo o tratamento e análise dos dados estatísticos, sendo que os resultados obtidos foram submetidos a uma análise quantitativa de índole descritiva dos itens. O nível de significância utilizado foi de $p < 0,05$.

Para a concretização do presente procedimento estatístico a metodologia aplicada compreendeu três fases cruciais para a obtenção do objetivo do estudo:

⁽²⁸⁵⁾ Ver Inquérito por Questionário em Anexos.

- 1ª Fase – Realizada uma caracterização da amostra procedendo-se inicialmente à análise quantitativa de índole descritiva com a frequência e percentagem;
- 2ª Fase – Estudo das relações das variáveis através do teste Qui-Quadrado, agrupando os dados em tabelas de contingência;
- 3ª Fase – No estudo da comparação dos grupos utilizou-se o teste não paramétricos para amostras independentes, teste U Mann-Whitney, para verificar se existiam diferenças significativas.

Assim, através da realização dos inquéritos pretendeu-se então analisar estatisticamente as seguintes questões:

- Caracterização do tipo beneficiário de RSI (idade, estado civil, agregado familiar e habilitações literárias), por freguesia rural e urbana;

Na execução deste estudo colaboraram trinta e oito beneficiários, sendo vinte do sexo masculino (52,6%) e dezoito do sexo feminino (47,4%), verificando-se uma ligeira predominância do sexo masculino, em que na zona rural apresenta 8 pessoas do sexo masculino (50%) e oito pessoas do sexo feminino (50%), e na zona urbana 54,5% são do sexo masculino (n=12) e 45,50% do sexo feminino (n=10).

No que concerne à variável Idade, observa-se que a maioria dos beneficiários situa-se num grupo etário com idades compreendidas entre 46-55 anos (n=13; 34,2%), seguindo-se o grupo etário dos mais de 56 anos (n=10; 26,3%). Analisando por tipo de freguesia, podemos notar que na zona rural predomina o grupo etário com idades compreendidas entre 26-35 anos (n=5; 31,3%), seguindo-se o grupo etário dos mais de 56 anos (n=5; 31,3%) e na zona urbana o grupo etário com idades abrangidas entre 46-55 anos (n=10; 45,50%), seguindo-se o grupo etário dos mais de 56 anos (n=5; 22,70%).

No que diz respeito ao Estado Civil, os indivíduos dividem-se maioritariamente pelos subgrupos solteiros (n=16; 42,1%), divorciado(a) (n=9; 23,7%) e casado(a) (n=7; 18,4%). Investigando por tipo de freguesia, permitiu-nos concluir que na zona rural apresenta como estado civil solteiro (n=7; 43,8%) e logo de seguida divorciado (n=3; 18,8%); na zona urbana mantém-se o mesmo panorama, com solteiros (n=9; 40,9%), seguindo-se dos divorciados (n=6; 22,3%).

Relativamente à composição do Agregado Familiar, resulta claro que na generalidade é composto por 1 pessoa (n=23; 60,50%), em seguida por 2 pessoas (n=5; 13,10%), sendo que, na zona rural observa-se que o agregado familiar em maior número é formado por 1 pessoa (n=8; 15; 50%) e a seguir por 2 pessoas (n=4; 25%); quanto à zona urbana, o agregado familiar em maior número é composto por com 1 pessoa (n=15; 68,2%) e depois com cinco ou mais pessoas (n=3; 13,6%) e a seguir com três pessoas (n=2; 9,1%).

Por último, na variável Habilitações Literárias foi possível verificar que o grupo predominante possui até 6.º ano de escolaridade (n=19; 50,0%). Dissecando por tipo de freguesias permitiu-nos concluir que a zona rural apresenta maioritariamente beneficiários até ao 6.º ano de instrução (n=9; 56,3%) e até ao 12.º ano com 18,8% (n=3); na zona urbana verifica-se que a maioria dos beneficiários apresenta o 6.º ano de escolaridade (n=10; 45,5%), seguidamente com do 7.º ao 10.º ano de escolaridade (n=6; 27,3%) e até ao 12.º ano de escolaridade com 18,2% (n=4).

Face aos dados supra, podemos concluir que, no geral, a caracterização da amostra é bastante idêntica tanto nos beneficiários do RSI da zona rural como urbana. Verificamos um equilíbrio em termos do género, resulta demonstrado que o grupo etário entre os 26-35 e a idade a partir dos 46 anos domina a nossa amostra. Outro facto curioso prende-se com a variável estado civil, ou seja, tanto na zona rural como urbana, a maioria da nossa amostra encontra-se solteiro(a) ou divorciado (a). Na zona rural consta ainda um ligeiro equilíbrio entre as pessoas divorciadas (27,3%) e as casadas (27,3%).

Quanto ao tipo de agregado familiar na zona rural e urbana, torna-se estatisticamente relevante o facto de que a maior parte é composto por uma pessoa, logo de seguida por duas pessoas.

Por último, na zona rural e urbana foi possível apurar que predominam os beneficiários com o nível de habilitações literárias referente ao 6.º ano de escolaridade, e em lado oposto, a percentagem com o grau de licenciatura é bastante reduzido (zona rural – 6,3% e zona urbana – 4,5%). A tabela 12 apresenta a caracterização da amostra.

Tabela 12- Caracterização da Amostra

		Zona Rural		Zona Urbana		Total	
		N	%	N	%	N	%
Género	Masculino	8	50,0%	12	54,5%	20	52,6%
	Feminino	8	50,0%	10	45,5%	18	47,4%
Idade	18-25 anos	1	6,3%	0	0,0%	1	2,6%
	26-35 anos	5	31,3%	4	18,2%	9	23,7%
	36-45 anos	2	12,5%	3	13,6%	5	13,2%
	46-55 anos	3	18,8%	10	45,5%	13	34,2%
	Mais de 56 anos	5	31,3%	5	22,7%	10	26,3%
Estado civil	Solteiro(a)	7	43,8%	9	40,9%	16	42,1%
	Casado(a)	2	12,5%	5	22,7%	7	18,4%
	Divorciado(a)	3	18,8%	6	27,3%	9	23,7%
	ou Separado(a)						
	União de Facto	2	12,5%	1	4,5%	3	7,9%
	Viúvo(a)	2	12,5%	1	4,5%	3	7,9%
Agregado Familiar	1 Pessoa	8	50,0%	15	68,2%	23	60,5%
	2 Pessoas	4	25,0%	1	4,5%	5	13,2%
	3 Pessoas	2	12,5%	2	9,1%	4	10,5%
	4 Pessoas	1	6,3%	1	4,5%	2	5,3%
	5 Pessoas ou mais	1	6,3%	3	13,6%	4	10,5%
Habilitações Literárias	Sem Instrução	1	6,3%	1	4,5%	2	5,3%
	Até 6.º ano de escolaridade	9	56,3%	10	45,5%	19	50,0%

Do 7.º ao 10.º ano de escolaridade	2	12,5%	6	27,3%	8	21,1%
Até ao 12.º ano de escolaridade	3	18,8%	4	18,2%	7	18,4%
Licenciatura	1	6,3%	1	4,5%	2	5,3%

- Perceber até que ponto os beneficiários da prestação do RSI da zona rural e urbana são proactivos na procura de soluções para a sua situação de carência económica grave (pergunta 6) e tentar perceber se há diferenças entre freguesia rural e urbana, fazendo a correlação entre a idade, estado civil e habilitação literária dos beneficiários;

Com o intuito de forma a perceber se existe diferenças entre a zona rural e urbana na proatividade da procura de soluções para a sua situação de carência económica, aplicou-se o teste não paramétrico Mann-Whitney (cf. tabela 13).

Tabela 13- Teste U de Mann-Whitney para as diferenças entre a zona rural e urbana

		N	Média	U	P
Equacionou outra alternativa antes de recorrer ao RSI?	Rural	16	1,31	135	0,159
	Urbana	22	1,55		

Notas: N = frequência; M = Média; DP = Desvio Padrão; U = Teste de Mann-Whitney; p = p-value.

Dos dados extraídos foi possível concluir que não existem diferenças estatisticamente significativas (U=135,0; p=0,159), na opinião dos inquiridos, entre os beneficiários da zona rural e urbana. De qualquer forma, observa-se, através da média, que os beneficiários que vivem na zona rural (M=1,31) são mais proactivos na procura de soluções face aos que vivem na zona urbana (M=1,55), como se pode observar na tabela.

Tabela 14- Tabela de frequências Zonas Vs. Equacionou outra alternativa antes de recorrer ao RSI

		Equacionou outra alternativa antes de recorrer ao RSI?		
		Sim	Não	Total
Zona	Rural	11	5	16
	Urbana	10	12	22
Total		21	17	38

Com o propósito de aferir se as variáveis, idade, estado civil e habilitações literárias dos beneficiários estão relacionadas ou influenciam, de alguma forma, a proatividade na procura de soluções para a sua situação de carência económica, aplicou-se o teste de Qui-Quadrado.

Tabela 15- Resultados do teste de Qui-Quadrado

Equacionou outra alternativa antes de recorrer ao RSI?	Zona Rural		Zona Urbana	
	χ^2	p	χ^2	p
Idade	1,261	0,416	6,404	0,045
Estado civil	6,248	0,301	7,525	0,071
Habilitações Literárias	3,588	0,353	4,455	0,040

Através dos resultados do teste qui-quadrado na Zona rural podemos retirar a conclusão de que não existem diferenças estatisticamente significativas nas variáveis Idade ($\chi^2=1,261$; $p=0,416$), Estado Civil ($\chi^2=6,248$; $p=0,301$) e Habilitações literárias ($\chi^2=3,588$; $p=0,353$), ou seja, não estão relacionadas nem influenciam na proatividade na procura de soluções para a sua situação de carência económica.

Relativamente à zona urbana, na variável Estado civil ($\chi^2=7,252$; $p=0,071$) não existem diferenças estatisticamente significativas, todavia, observa-se que a variável idade ($\chi^2=6,404$; $p=0,045$) influência na procura de soluções para a situação de carência

económica, isto é, os beneficiários mais novos equacionam alternativas primeiramente a recorrer ao RSI, ao contrário de pessoas com uma idade mais elevada.

Por outro lado, confirmou-se também que a variável Habilitações literárias ($\chi^2=4,455$; $p=0,040$), influência na procura de soluções para a sua situação de carência económica, dito de outro modo, os beneficiários com mais habilitações literárias equacionam mais alternativas antes de requerer o RSI, contrariamente às pessoas com menos habilitações literárias.

- Saber se há diferenças na taxa de recorrência ao RSI entre rural e urbana, fazendo a correlação entre a idade, estado civil e habilitação literária dos beneficiários;

Tendo como objetivo entender se existem diferenças entre a zona rural e urbana no que respeita ao recurso ao RSI no passado, aplicou-se o teste não paramétrico Mann-Whitney.

Tabela 16- Teste U de Mann-Whitney para as diferenças entre a zona rural e urbana relativamente na beneficiação do rendimento no passado

		N	Média	U	P
Há muitos beneficiários do RSI que por diversas razões, já beneficiaram do rendimento no passado, e voltaram mais tarde a requerer novamente, Este é o seu caso?	Rural	16	1,63	138	0,2
	Urban	22	1,41		
	a			,5	06

Notas: N = frequência; M = Média; DP = Desvio Padrão; U = Teste de Mann-Whitney; p = p-value .

Observa-se, então, que não existem diferenças estatisticamente significativas ($U=135,0$; $p=0,159$) na opinião dos inquiridos entre os beneficiários do RSI da zona rural e urbana. De qualquer forma, foi possível aferir pela média que os beneficiários que vivem na zona rural ($M=1,63$) recorreram mais à prestação do RSI no passado face aos que vivem na zona urbana ($M=1,45$), como se pode observar na tabela 16 e 17.

Tabela 17- Tabela de frequências Zonas Vs. há muitos beneficiários do RSI que por diversas razões, já beneficiaram do rendimento no passado, e voltaram mais tarde a requerer novamente, este é o seu caso?

		Há muitos beneficiários do RSI que por diversas razões, já beneficiaram do rendimento no passado, e voltaram mais tarde a requerer novamente, Este é o seu caso?		
		Não	Sim	Total
Zona	Rural	4	11	15
	Urbana	11	10	21
Total		15	21	36

- Saber se há diferenças na duração da prestação do RSI (pergunta 9) entre rural e urbana, fazendo a correlação entre a idade, estado civil e habilitação literária dos beneficiários;

De forma a entender se existem diferenças entre a zona rural e urbana na quantidade de tempo que os beneficiários beneficiam do RSI, aplicou-se o teste não paramétrico Mann-Whitney.

Tabela 18- Teste U de Mann-Whitney para as diferenças entre a zona rural e urbana relativamente ao tempo que é beneficiário do RSI

		N	Média	U	P
Há quanto tempo é beneficiário do RSI, tendo em consideração a última vez que requereu?	Rural	14	16,21	11	0,90
	Urbana	17	15,72	6	1

Notas: N = frequência; M = Média; DP = Desvio Padrão; U = Teste de Mann-Whitney; p = p-value.

Segundos os dados estatísticos extraídos da Tabela 18 apurou-se que não existem diferenças estatisticamente significativas (U=116,0; p=0,901) na opinião dos inquiridos entre a zona rural e urbana.

Importa, no entanto, referir que se observou, através da média, que os beneficiários que vivem na zona rural (M=16,21) recorreram mais tempo à prestação do RSI, relativamente aos que vivem na zona urbana (M=15,72).

- Fazer a correlação entre o(s) motivos que levaram a uma situação de carência económica grave, por freguesias rural e urbana, e a caracterização do tipo de beneficiários de RSI.

Total: ZONA URBANA + ZONA RURAL

Gráfico 2- Representação gráfica - Zona Urbana + Zona Rural

Qual a principal razão que o levou a uma situação de carência económica grave da última vez que recorreu ao RSI?

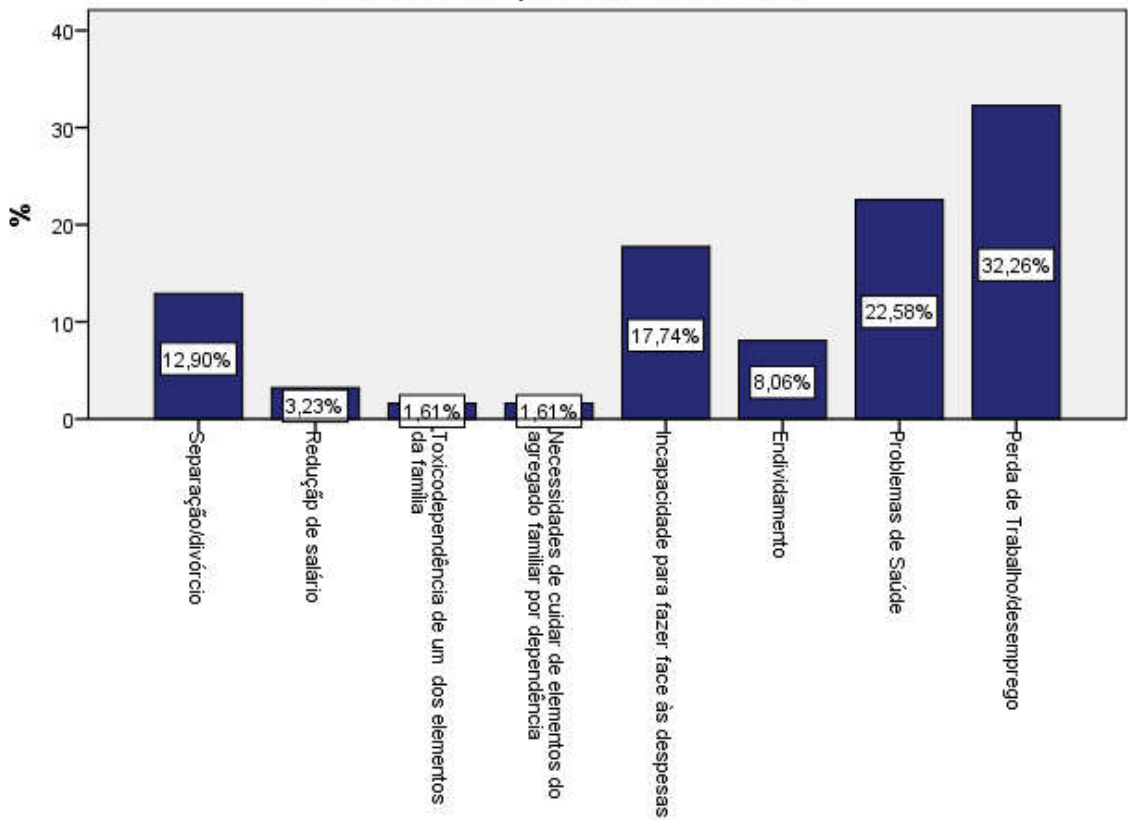


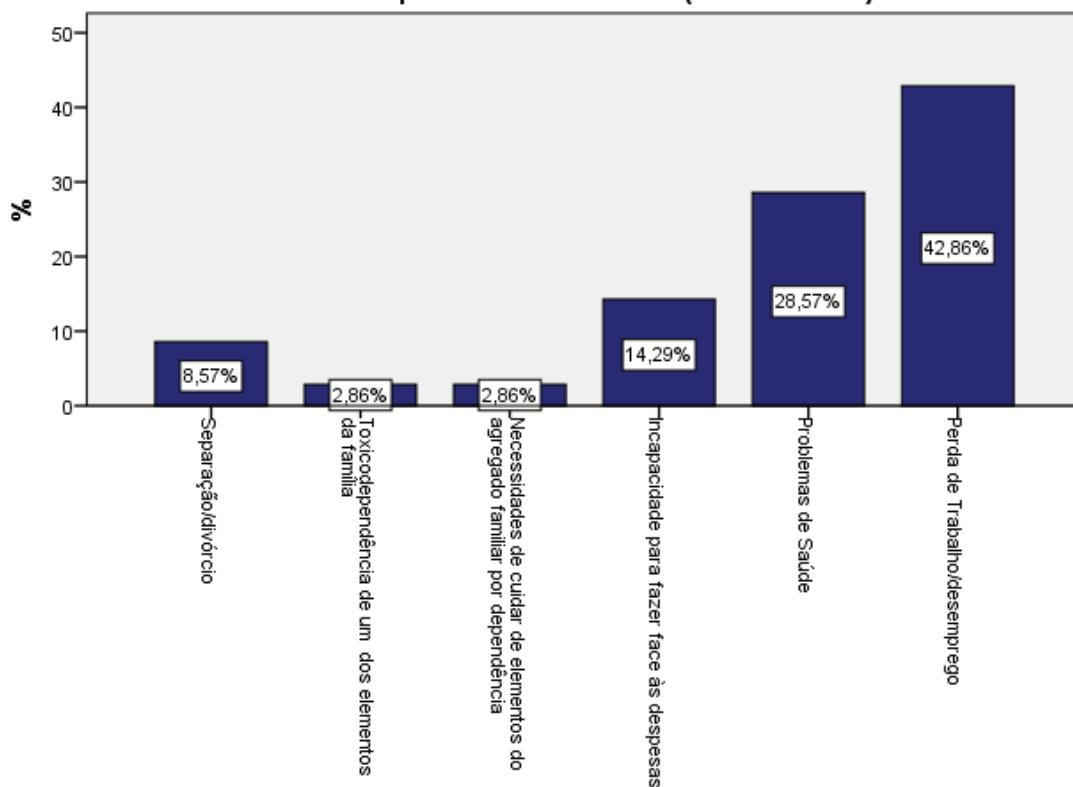
Tabela 19- Principais razões que levaram a uma situação de carência económica grave da última vez que requereu o RSI dos beneficiários do concelho de Leiria

	Zona		Total	
	Rural	Urbana		
Qual a principal razão que o levou a uma situação de carência económica grave da última vez que recorreu ao RSI?	Separação/divórcio	5	3	8
	Redução de salário	2	0	2
	Toxicodependência de um dos elementos da família	0	1	1
	Necessidades de cuidar de elementos do agregado familiar por dependência	0	1	1
	Incapacidade para fazer face às despesas	6	5	11
	Endividamento	5	0	5
	Problemas de Saúde	4	10	14
	Perda de Trabalho/desemprego	5	15	20

Zona Urbana

Gráfico 3- Representação gráfica – Zona Urbana

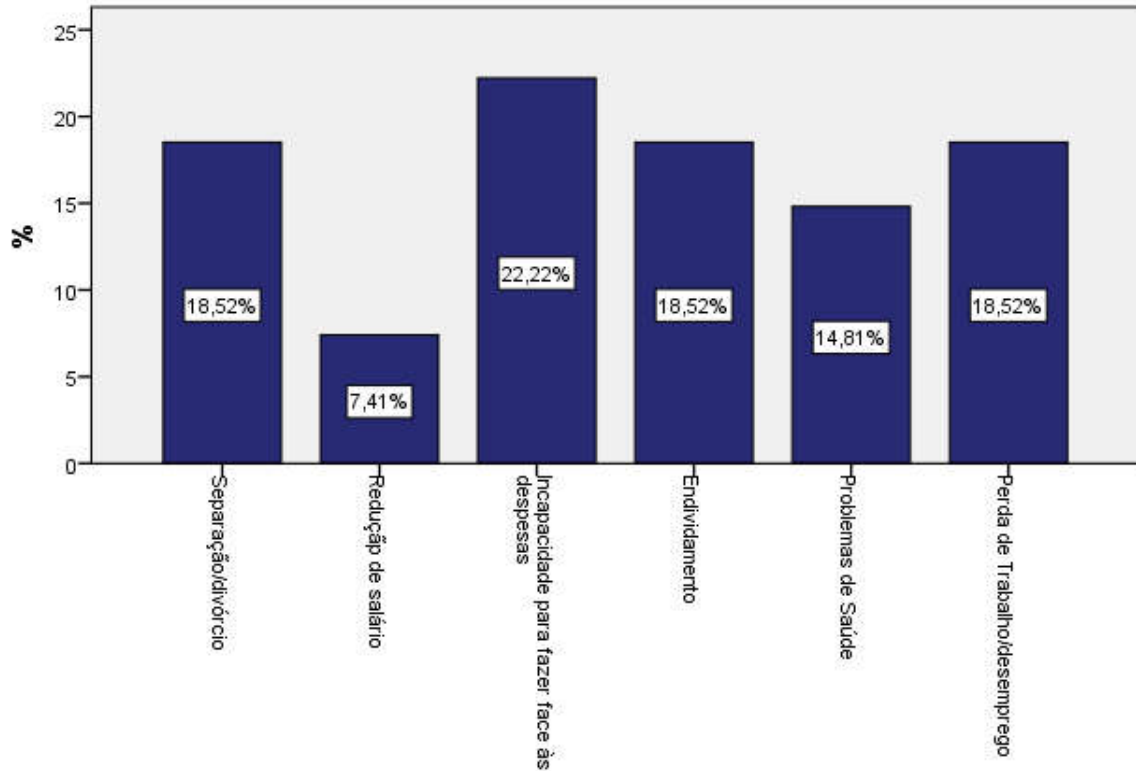
Qual a principal razão que o levou a uma situação de carência económica grave da última vez que recorreu ao RSI? (Zona Urbana)



Zona Rural

Gráfico 4- Representação gráfica – Zona Rural

Qual a principal razão que o levou a uma situação de carência económica grave da última vez que recorreu ao RSI? (Zona Rural)



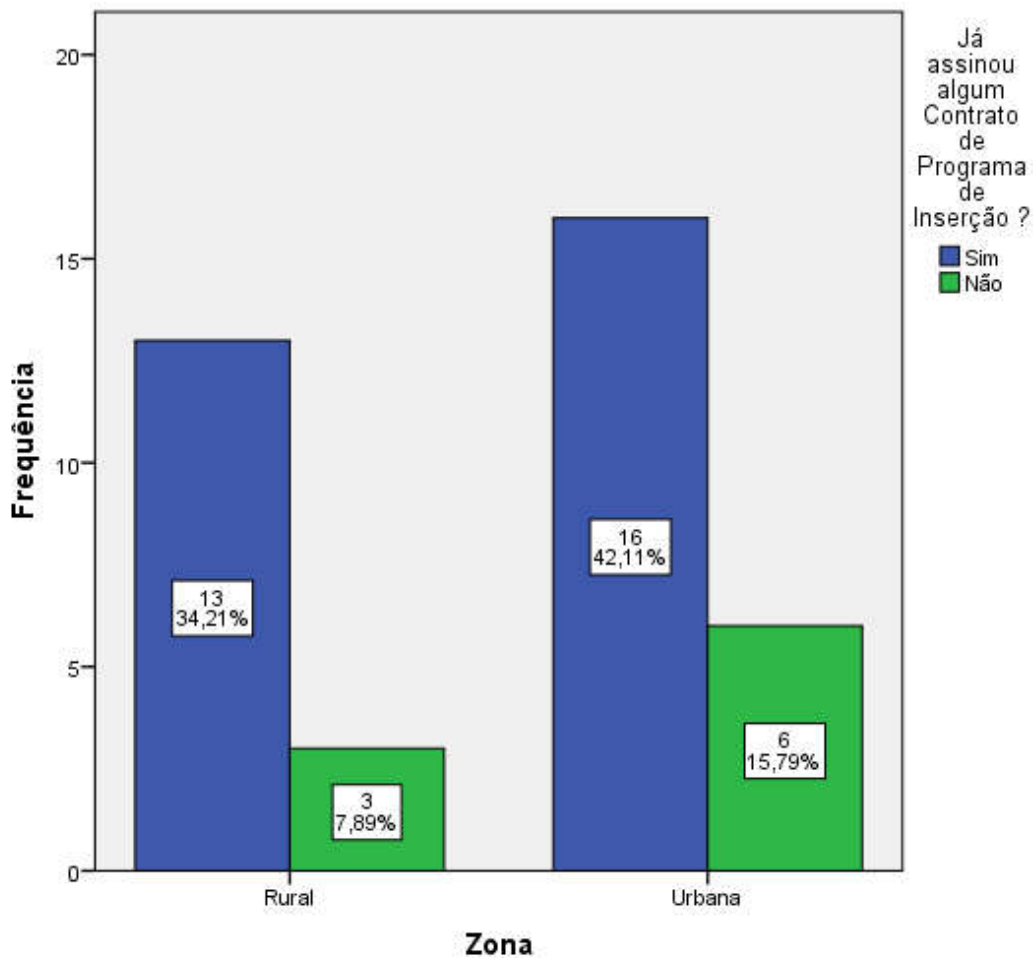
No que respeita a este ponto, através dos elementos retirados do Gráfico 2, podemos perceber que as principais razões que levaram a uma situação de carência económica grave relativamente aos inquiridos da zona urbana e rural são: perda de trabalho/desemprego (N=20; 32,26%), seguido de problemas de (saúde N=14, 22,54%) e incapacidade para fazer face às despesas (N=11, 17,74%).

No que concerne especificamente às freguesias urbanas (gráfico 3 e tabela 19) predominam os motivos de perda de trabalho/desemprego (N=15; 42,86%), problemas de saúde (N=14; 28,57%) e Incapacidade para fazer face às despesas (N=11; 14,29%). Nas freguesias rurais (gráfico 4 e tabela 19) são: incapacidade para fazer face às despesas (N=6; 22,22%), perda de trabalho/desemprego (N=5; 18,52%), endividamento (N=5; 18,52%) e separação/divórcio (N=5; 18,52%), o que nos leva a concluir que não existe uma razão que se destaque de todas as outras;

- Com as perguntas 11 (Já assinou algum Contrato de Programa de Inserção?) e 12 (Em relação ao Programa de Inserção, considera que participou na definição das ações negociadas?) do inquérito por questionário pretende-se saber que atividades/ações foram realizadas com a celebração do Contrato de Programa de Inserção e se ajudou na integração social e no mercado de trabalho;

Pergunta 11 “Já assinou algum Contrato de Programa de Inserção?”

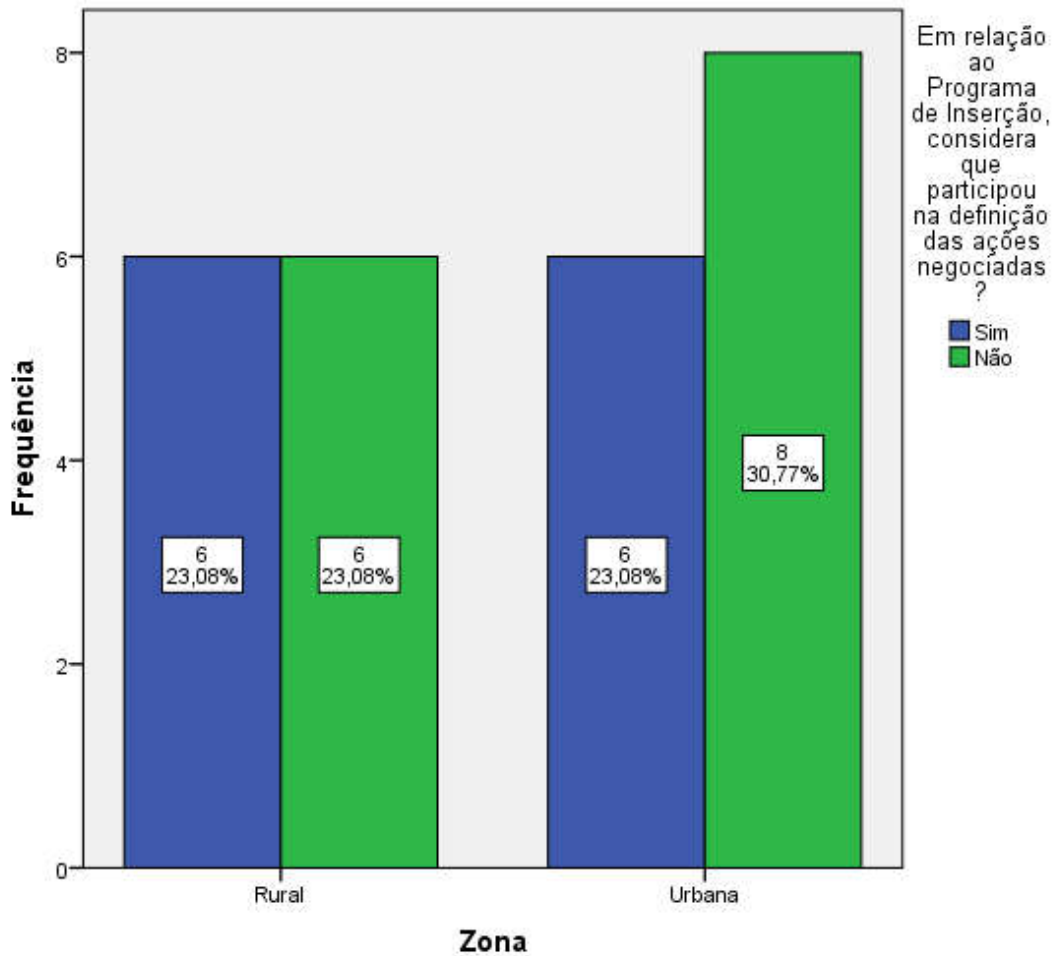
Gráfico 5 - Já assinou algum Contrato de Programa de Inserção?



Segundo o Gráfico 5, resulta demonstrado que na zona rural 34,21% (N=13) já assinaram um Contrato de Inserção e na zona urbana 42,11% (N=16), ou seja, maioritariamente os beneficiários de RSI assinaram um Contrato de Inserção no decurso da sua prestação social.

Pergunta 12 – “Em relação ao Programa de Inserção, considera que participou na definição das ações negociadas?”

Gráfico 6 - Representação gráfica - Em relação ao Programa de Inserção, considera que participou na definição das ações negociadas?

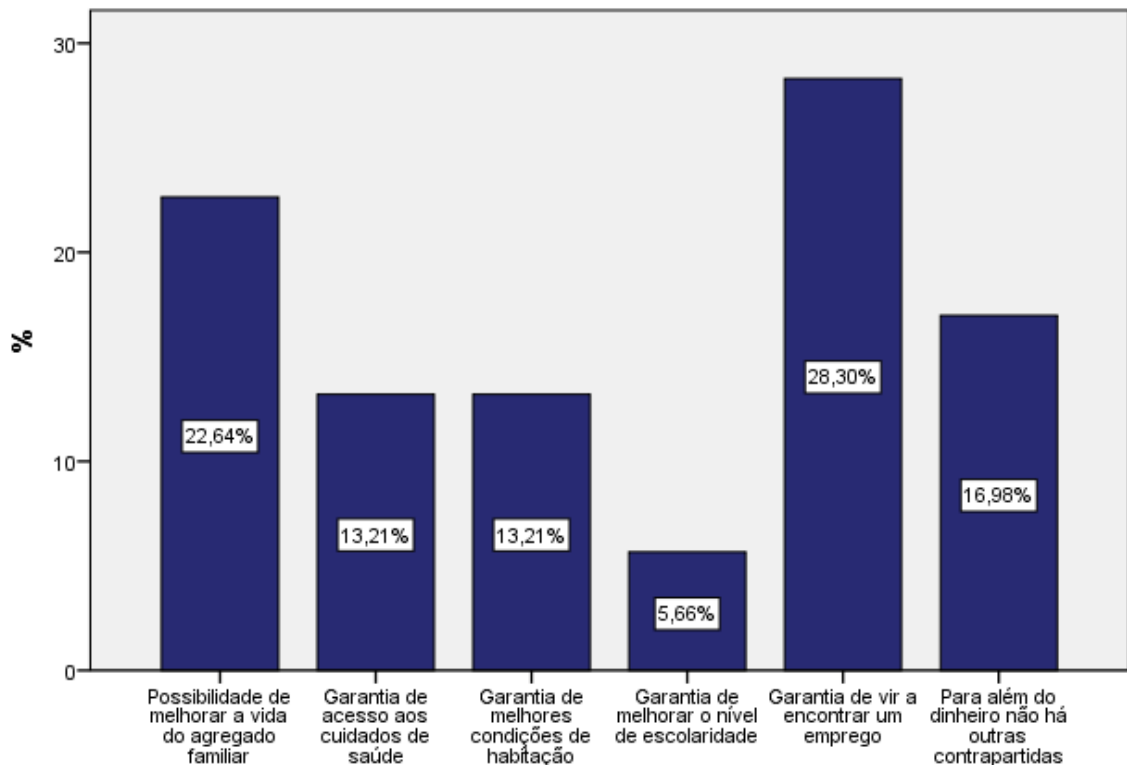


De acordo com os valores apresentados no Gráfico 6, resulta claro que na zona rural verifica-se uma igual percentagem de beneficiários que participou na definição das ações negociadas no âmbito de um Contrato de Inserção (resposta sim com 23,26%; resposta não com N=6 e 23,26%; N=6); enquanto que na zona urbana participaram na definição das ações negociadas no âmbito de um Contrato de Inserção 23,06% (N=6) e 30,77% não participaram (N=8).

- Com a pergunta 15 (Para além da prestação pecuniária que recebe quais são as outras contrapartidas deste Acordo?) pretende-se aferir as expetativas dos beneficiários ao celebrar o Contrato de Programa de Inserção, por freguesia urbana e rural;

Total = ZONA URBANA + ZONA RURAL

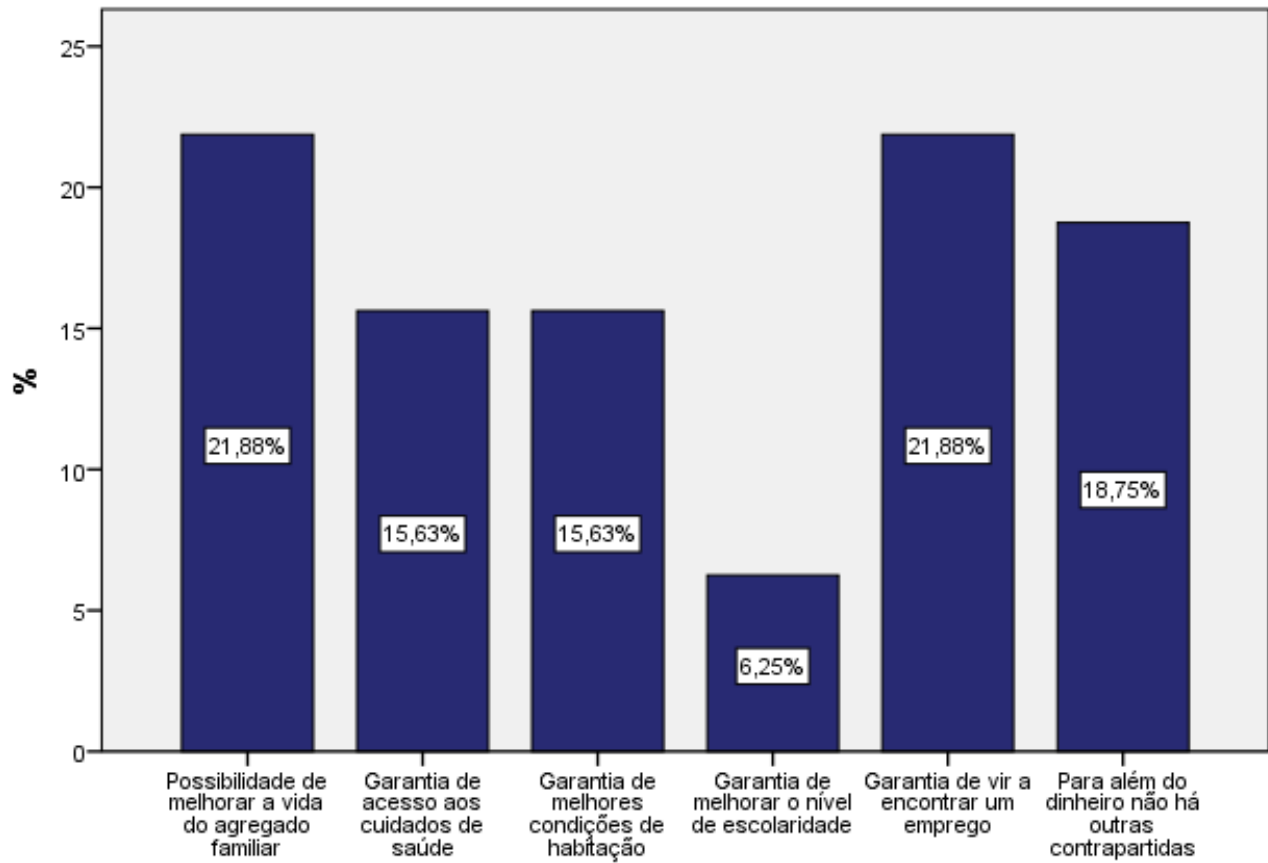
Gráfico 7- Para além da prestação pecuniária que recebe quais são as outras contrapartidas deste Acordo?



Iniciando a análise do Gráfico 7 num contexto global das freguesias, é possível apurar que a maioria dos beneficiários considera que além da prestação pecuniária que recebe existem outras contrapartidas na Acordo, sendo as principais: garantia de vir a receber um emprego (28,30%), possibilidade de melhorar a vida do agregado familiar (22,64%), para além do dinheiro não há outras contrapartidas (16,98%). As garantias de menor expressão são: garantia de acesso a cuidados de saúde (13,21%), garantia de melhores condições de habitação (13,21%) e garantia de melhorar o nível de escolaridade (5,66%).

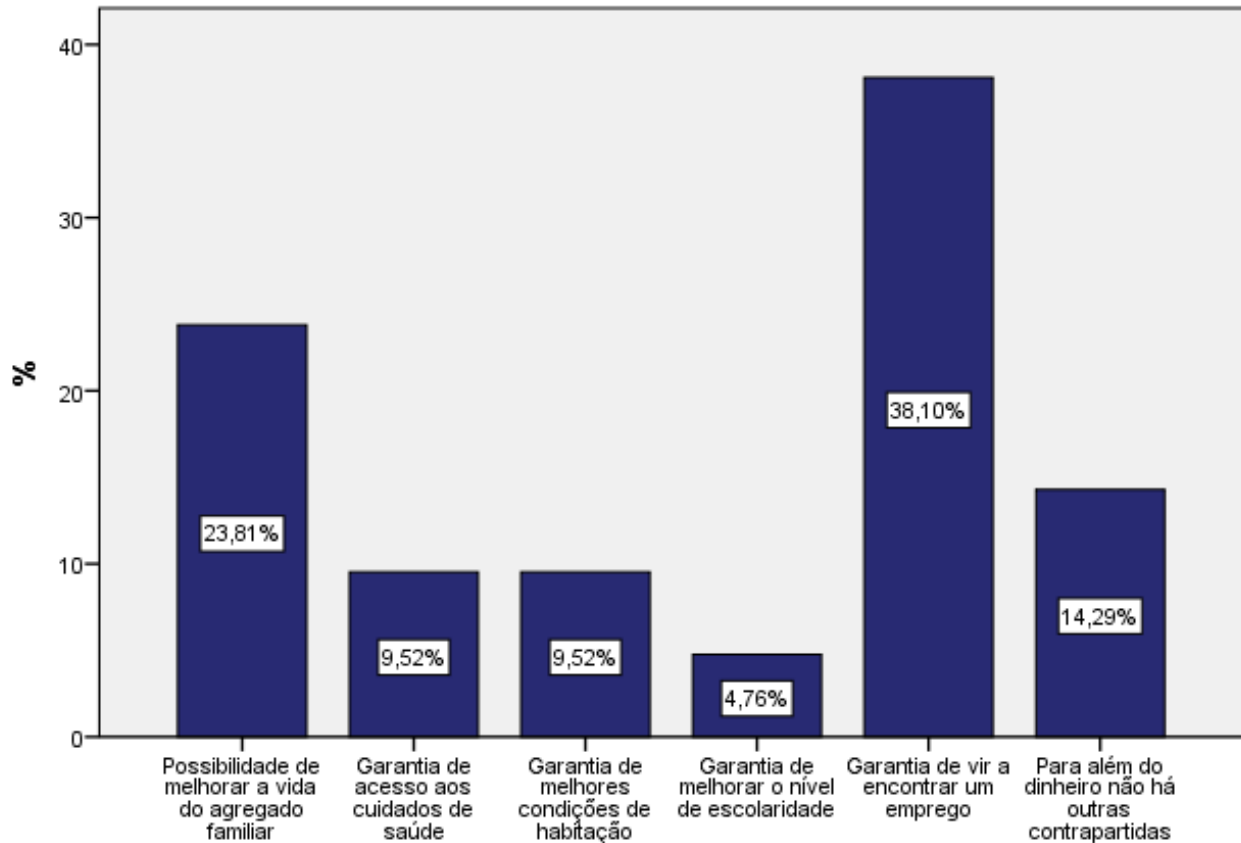
Zona Urbana

Gráfico 8- Para além da prestação pecuniária que recebe quais são as outras contrapartidas deste Acordo? - Zona Urbana



Zona Rural

Gráfico 9 - Para além da prestação pecuniária que recebe quais são as outras contrapartidas deste Acordo? - Zona Rural



Por outro lado, analisando os dados estatísticos extraídos dos Gráficos 8 e 9, permitiu-nos obter algumas conclusões, nomeadamente: nas freguesias urbanas a maioria dos inquiridos considera que além da prestação pecuniária que recebe existem as seguintes contrapartidas: sendo as principais: possibilidade de melhorar a vida do agregado familiar (21,88%), garantia de vir a receber um emprego (18,75%), garantia de acesso a cuidados de saúde (15,63%), garantia de melhores condições de habitação (15,63%) e garantia de melhorar o nível de escolaridade (6,25%).

Já o cenário nas freguesias rurais é praticamente semelhante: garantia de vir a receber um emprego (38,10%), possibilidade de melhorar a vida do agregado familiar (23,81%), para além do dinheiro não há outras contrapartidas (14,29%), garantia de acesso

a cuidados de saúde (9,52%), garantia de melhores condições de habitação (9,52%) e garantia de melhorar o nível de escolaridade (4,76%).

- Com os dados extraídos da pergunta 16 (Considerando a sua situação com qual destas afirmações se identifica mais? (escolher apenas uma), tentar perceber de que forma como os beneficiários (zona rural e urbana) encaram a necessidade de recurso ao RSI num futuro, imediato ou mais distante, correlação entre as variáveis: género, idade, estado civil, tamanho do agregado familiar e habilitações literárias;

Gráfico 10- Considerando a sua situação com qual destas afirmações se identifica mais?

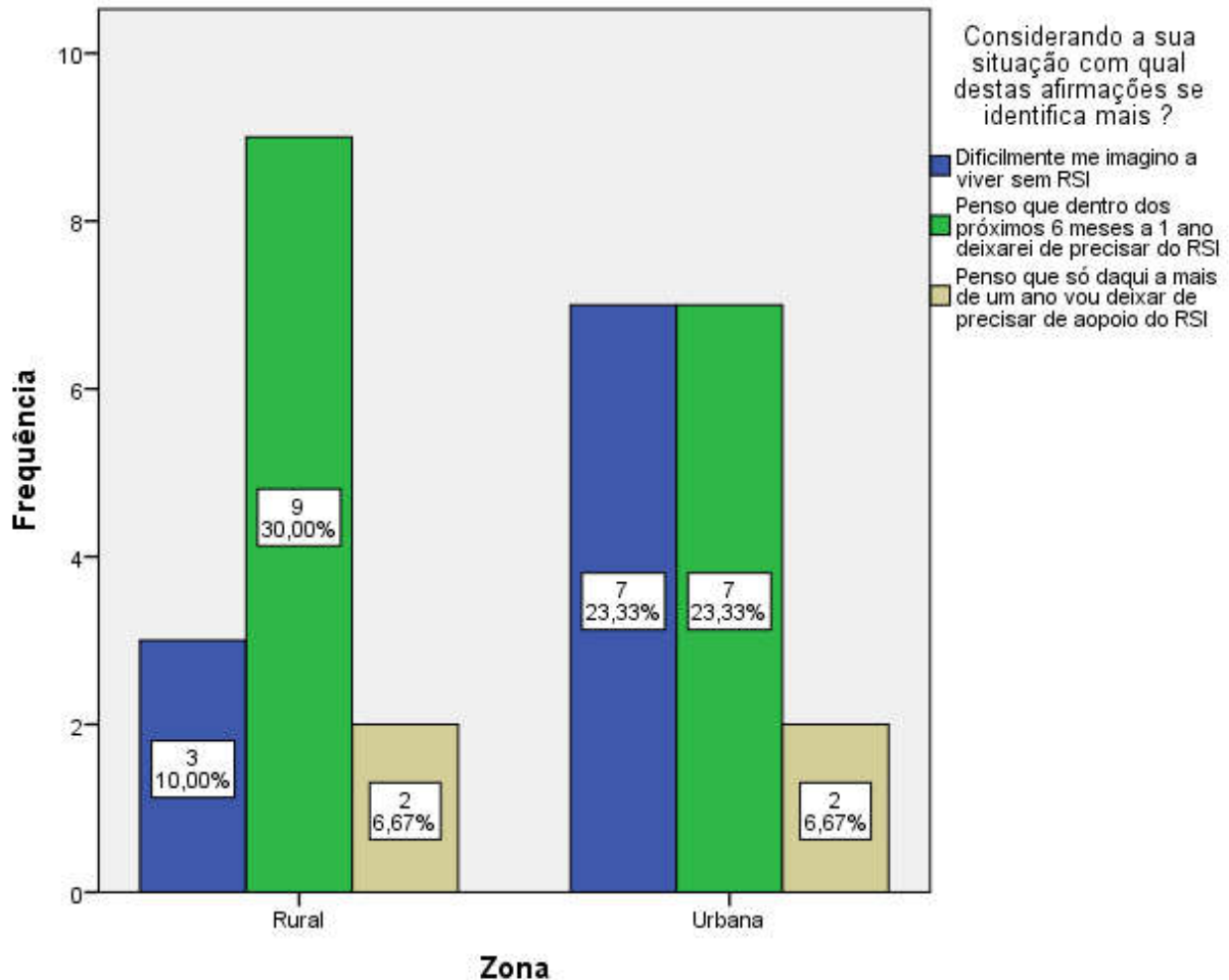


Tabela 20 - Considerando a sua situação com qual destas afirmações se identifica mais?

		Zona		
		Rural	Urbana	Total
Considerando a sua situação com qual destas afirmações se identifica mais?	Difícilmente me imagino a viver sem RSI	3	7	10
	Penso que dentro dos próximos 6 meses a 1 ano deixarei de precisar do RSI	9	7	16
	Penso que só daqui a mais de um ano vou deixar de precisar de apoio do RSI	2	2	4

De acordo com os valores apresentados no Gráfico 10 e Figura 4, podemos retirar conclusões muito importantes para o presente estudo, numa abordagem de auto-perceções, na procura de perceber a forma como os próprios beneficiários olham para necessidade de recurso ao RSI num futuro, imediato ou mais distante.

Assim, verifica-se que a maioria dos beneficiários com processamento de RSI nas freguesias urbanas considera que: dificilmente se imagina a viver sem RSI (N=7, 23,33%), dentro dos próximos 6 meses a 1 ano deixará de precisar do RSI (N=7, 23,33%), e aqueles que só daqui a mais de um ano pensam que deixarão de precisar de apoio do RSI (N=2, 6,67%).

Por outro lado, relativamente aos inquiridos nas freguesias rurais, verifica-se as seguintes escolhas: penso que dentro dos próximos 6 meses a 1 ano deixará de precisar do RSI (N=9, 30,00%), dificilmente se imagina a viver sem RSI (N=3, 10,00%) e aqueles que pensam que só daqui a mais de um ano deixarão de precisar de apoio do RSI (N=2, 6,67%).

4.4. Discussão de Resultados – Questões de Investigação

Neste ponto serão discutidos os principais resultados da investigação. Assim, tendo presente a revisão literária anteriormente recolhida como suporte base de ponto de partida e em face da primeira questão apresentar uma vertente meramente teórica, entendemos estar em condições de dar resposta à questão formulada:

c) Poderá o Estado despir-se totalmente da responsabilidade de proteção social aos mais desfavorecidos (v.g. prestação de RSI), como consequência do ajuste orçamental originando desigualdades sociais e consequente recuo de direitos sociais?

Em seguida, com base nos dados estatísticos obtidos através da colaboração do ISS, I.P./ Gabinete de Planeamento e Estratégia e, bem assim, dos inquéritos por questionários, procurou-se analisar e refletir sobre a forma de pensar e estar dos beneficiários com processamento do RSI, residentes no concelho de Leiria, com o objetivo de conseguir alcançar resposta à segunda questão de investigação:

d) A sociedade civil tem perceção para a necessidade de desconstrução de um pensamento de um Estado obrigado a ser prestador, no âmbito da prestação do rendimento social de inserção, e repensar a sua forma de estar e de atuar na sociedade, de forma a encontrarem resposta aos problemas que enfrentam, sem a dependência inexorável face ao Estado?

a) Primeira questão de Investigação

Conforme supra já exposto, no último quarto do séc. XX e início do séc. XXI assistiu-se ao despoletar da crise no Estado Social face à sua incapacidade de promover o bem-estar, muito por culpa do excesso de intervencionismo estatal, associados a uma conjuntura socioeconómica negativa. Tal caminho levou, invariavelmente, à necessidade de redução nos apoios sociais como medida anticrise (v.g. proteção social no âmbito da prestação de rendimento social de inserção), colocando, porventura, em causa algumas

tarefas fundamentais de qualquer Estado de Direito Democrático⁽²⁸⁶⁾, levando, inclusive, muitos autores a questionar da existência ou não de um retrocesso social⁽²⁸⁷⁾.

Com o início do século XXI surge um período caracterizado como “(...) histórico-social potenciador de complexas e acutilantes questões quanto ao papel da Constituição e do Estado na defesa e promoção do bem-estar social”⁽²⁸⁸⁾. Por outras palavras, resulta claro que as necessidades sociais e económicas estão inevitavelmente subordinadas às políticas dos governos e da sustentabilidade económica e financeira de cada Estado.

Ora, neste contexto de crise que assolou os países europeus e, Portugal em concreto, tornou-se inevitável uma desconstrução da ideia ou visão perpétua de um Estado social protetor, tendo em consideração que os direitos fundamentais⁽²⁸⁹⁾ (v.g. direitos sociais) acompanham sempre as necessidades financeiras e sociais do Estado e a sua sustentabilidade económica⁽²⁹⁰⁾.

Pelo que poder-se-á afirmar que os direitos fundamentais sociais são direitos com elevados custos para qualquer Estado, desde logo a sua proteção muda segundo as condições financeiras e económicas do Estado.

Logo, aqui se revela a importância dos direitos fundamentais e a Constituição como Lei Fundamental. Assim, os direitos fundamentais são o pilar do princípio de qualquer Estado social, consagrado na nossa Constituição da República, no seu artigo 2.º, << *A República Portuguesa é um Estado de direito democrático, baseado (...) no respeito e na garantia de efetivação dos direitos e liberdades fundamentais (...), visando a realização da democracia económica, social e cultural e o aprofundamento da democracia participativa.*>>

⁽²⁸⁶⁾ Tarefa fundamenta de qualquer Estado de Direito Democrático: garantir o mínimo de dignidade da pessoa humana, através dos mecanismos de proteção social e segurança social.

⁽²⁸⁷⁾ Nas palavras de Catarina Santos Botelho, “Nesta conjuntura, não é de surpreender que tenham reacendido os seguintes debates constitucionais: (i) até que ponto (ou se é de todo admissível) um retrocesso ou uma *reformatio in pejus* dos direitos a prestações derivados da lei; (...)”, *Vide* CATARINA SANTOS BOTELHO, *Os Direitos Sociais em Tempos de Crise – Ou Revisitar as Normas Pragmáticas*. Almedina, Coimbra, 2015, pág. 36.

⁽²⁸⁸⁾ *Vide* CATARINA SANTOS BOTELHO, *Os Direitos Sociais em Tempos de Crise – Ou Revisitar as Normas Pragmáticas*, Almedina, Coimbra, 2015, pág. 37.

⁽²⁸⁹⁾ Sobre a definição dos direitos fundamentais, *Vide* GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*. Vol. 1, 4.ª edição, Coimbra Editora, 2007, pág. 189 a 201.

⁽²⁹⁰⁾ Segundo Catarina Santos Botelho, “Vivemos numa realidade jurídico-constitucional complexa, insatisfeita e asfíxiada por questões económicas, financeiras e políticas que periclitam o Estado social e o grau de proteção que, com maior ou menor responsabilidade, havia sido concretizado e que se esperava, algo ingénua e quixotesca, que se pudesse perpetuar.”, *Vide* CATARINA SANTOS BOTELHO, *Os Direitos Sociais em Tempos de Crise – Ou Revisitar as Normas Pragmáticas*. Almedina, Coimbra, 2015, pág. 31.

Na lição de Gomes Canotilho e Vital Moreira, “O conceito de democracia económica, social e cultural é a fórmula constitucional para aquilo que vários países de designa por <<Estado social>> e que se traduz essencialmente na responsabilidade pública pela promoção do desenvolvimento económico, social e cultural, na proteção dos direitos dos trabalhadores, na satisfação de níveis básicos de prestações sociais para todos, e na correção das desigualdades sociais”⁽²⁹¹⁾.

Deste modo, através dos direitos sociais⁽²⁹²⁾ o Estado promove a igualdade social e o garante da dignidade da pessoa humana⁽²⁹³⁾⁻⁽²⁹⁴⁾⁻⁽²⁹⁵⁾. Ou, ainda, como sustenta José Carlos Vieira de Andrade, “(...) quando a alteração redutora do conteúdo do direito social se faça com violação do princípio da igualdade ou do princípio da proteção da confiança; ou, então, quando se atinja o conteúdo de um direito social cujos contornos se hajam iniludivelmente enraizado ou sedimentado no seio da sociedade”²⁹⁶

Relativamente à definição de dignidade da pessoa humana, atentamos às autoridades na matéria, Gomes Canotilho e Vital Moreira, “(..) é a dignidade compreendida como dimensão aberta e carecedora de prestações que legitima e justifica a *socialidade*, traduzida, desde logo, na garantia de condições dignas de existência (cf. AcTC n.º 509/2002, sobre o <<rendimento social de inserção>>)”⁽²⁹⁷⁾.

Com efeito, entendemos, portanto, que a dignidade da pessoa humana é um princípio crucial que sustenta a sociedade de qualquer Estado de Direito social, no qual

⁽²⁹¹⁾ Vide GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. 1, 4.ª edição, Coimbra Editora, 2007, pág. 210.

⁽²⁹²⁾ Os direitos sociais unem-se na dignidade da pessoa humana, segundo o art.º n.º 1 da Declaração Universal dos Direitos do Homem e art.º n.º 1 da CRP.

⁽²⁹³⁾ O princípio da dignidade humana pode ser retirado do artigo 1.º da CRP, “*Portugal é uma República soberana, baseada na dignidade da pessoa humana e na vontade popular e empenhada na construção de uma sociedade livre, justa e solidária.*”

⁽²⁹⁴⁾ De acordo com Jorge Reis Novais, “(...) os direitos sociais no Estado de Direito dos nossos dias são hoje amplamente tidos como direitos fundamentais por força da sua natureza material, enquanto exigências concretizadas, ou a concretizar, da dignidade da pessoa humana e, nos Estados constitucionais que assim o decidirem, por força do reconhecimento dessa qualidade por parte da Constituição.”, Vide JORGE REIS NOVAIS, *Direitos Sociais – Teoria Jurídica dos Direitos Sociais Enquanto Direitos Fundamentais*. 1.ª Edição, 2010, Coimbra Editora, S.A., pág. 32 e 33.

⁽²⁹⁵⁾ Segundo Catarina Santos Botelho, “Ainda que o TJUE tenha feito várias referências à dignidade da pessoa humana, foi só no caso *Holanda*, que o Tribunal a reconheceu expressamente como princípio objetivo de Direito da União (Caso C-377/98, julgamento de 9 de outubro de 2001, par. 70). No famoso caso *Omega*, o Tribunal sublinhou a dignidade humana como um princípio geral do direito (caso C-36/02, julgamento de 14 de outubro de 2004, par. 91.” Vide CATARINA SANTOS BOTELHO, *Os Direitos Sociais em Tempos de Crise – Ou Revisitar as Normas Pragmáticas*, Almedina, Coimbra, 2015, pág. 117.

⁽²⁹⁶⁾ Cf. Acórdão do Tribunal Constitucional proferido no processo n.º 509/2002.

⁽²⁹⁷⁾ Vide GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. 1, 4.ª edição, Coimbra Editora, 2007, pág. 199.

tem responsabilidades de garantir um mínimo de bem-estar (daí o sistema de Segurança Social, cf. artigo 63.º da CRP) e a proteção de pessoas em situações graves de atentados a essa dignidade⁽²⁹⁸⁾. Torna-se essencial, portanto, o Estado promover uma qualidade de vida ou um mínimo existencial aos cidadãos⁽²⁹⁹⁾. Dito por outras palavras, a dignidade da pessoa humana pressupõe uma promoção por parte do Estado, no sentido de garantir um mínimo existencial⁽³⁰⁰⁾⁻⁽³⁰¹⁾ e também garantir a proteção (física, psicológica e intelectual) dos seus cidadãos.

⁽²⁹⁸⁾ No que respeita à dignidade da pessoa humana exigir condições de vida que permitam assegurar a liberdade e bem-estar, Cf. artigo 25.º da Declaração Universal dos Direitos do Homem em <https://dre.pt/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>.

⁽²⁹⁹⁾ Vejamos a CRP, no seu art.º 9, alínea d), na qual faz referência à promoção do bem-estar e qualidade de vida ligada à efetivação dos direitos económicos, sociais, culturais e ambientais; e, por outro lado, alude à incumbência prioritária do Estado na promoção do aumento do bem-estar social e económico, em especial das mais desfavorecidas (alínea a), do art.º 81).

⁽³⁰⁰⁾ Para Jorge Reis Novais, numa alusão ao problema de determinação de um tal *mínimo existencial* ou *vital*, “(...) do *mínimo social* enquanto âmbito nuclear da proteção conferida pelos direitos sociais, sempre se dirá que essa diferenciação resulta da perspetivação deste *mínimo existencial* ou *vital*, como patamar de prestação mínima exigida por razões de sobrevivência física e moral como pessoa (...) associado, portanto, às garantias dos pressupostos mínimos de uma sobrevivência digna e, logo, de alimentação, roupa, cuidados de saúde e de alojamento sem cuja existência a dignidade da humana e o próprio direito à vida estariam ameaçados”, *Vide* JORGE REIS NOVAIS, *Direitos Sociais – Teoria Jurídica dos Direitos Sociais enquanto Direitos Fundamentais*. 1.ª Edição, 2010, Coimbra Editora, S.A., pág. 195

⁽³⁰¹⁾ Neste ponto, não sendo nossa intenção o aprofundamento do tema, importa distinguir *mínimo existencial* de *direitos sociais*: mínimo existencial é o único verdadeiro direito fundamental social, ao passo que os direitos sociais se desenvolvem na prossecução do interesse público de promover o acesso a cada cidadão de um bem fundamental. Por isso, neste ponto, importa perceber a relevância jurídica dos direitos sociais. Segundo Jorge Reis Novais, “(...) distinguiria o mínimo existencial (único verdadeiro direito fundamental social) dos chamados direitos sociais entendidos como (...) direitos criados por lei, sujeito à reserva do possível e à soberania do legislador. Neste sentido, enquanto que o direito *fundamental* a um mínimo existencial seria judicialmente exigível, já os *direitos sociais* pediriam uma realização, não através do poder judicial, mas na concretização de políticas públicas condizentes (...)” *Vide* JORGE REIS NOVAIS, *Direitos Sociais – Teoria Jurídica dos Direitos Sociais enquanto Direitos Fundamentais*. 1.ª Edição, 2010, Coimbra Editora, S.A., pág. 194.

Ora, verificamos ainda que maioria das discussões sobre os direitos sociais recai sobre a questionável possibilidade do seu reconhecimento como direitos fundamentais. Nas palavras de Jorge Reis Novais, “Quando se fala ou admite a existência de direitos sociais, a sua caracterização tende a fazer-se, quase sempre, expressa ou implicitamente, em contraposição a outro grande tipo de direitos fundamentais de liberdade, e, basicamente, as opções consistem em acentuar as diferenças entre os dois tipos (...) ou em atenuar ou eliminar tais diferenças, a ponto de se concluir pela existência de um único tipo indiferenciado de direitos fundamentais e de um regime único e instintivo, dos direitos fundamentais. Continua ainda o referido autor, Autores há para quem as diferentes características que conferem identidade própria ao tipo de direitos que designamos como direitos sociais impedem a sua consideração como verdadeiros direitos fundamentais, pelo menos quando em confronto com os tradicionais direitos de liberdade.” *Idem* pág. 36 e 31 respetivamente.

No entendimento de Catarina Santos Botelho, “(...) é precisamente o facto dos direitos sociais possuírem um conteúdo manifestamente *heterógeno* que alimenta as dificuldades doutrinárias de classificação e a complexa questão da sua efetiva proteção, que a nível nacional, quer a nível europeu e internacional.” *Vide* CATARINA SANTOS BOTELHO, *Os Direitos Sociais em Tempos de Crise – Ou Revisitar as Normas Pragmáticas*. Almedina, Coimbra, 2015, pág. 117.

- **Mínimo Existencial**

Como enfatiza Jorge Miranda, “Característica da pessoa – como sujeito, e não como objeto, coisa ou instrumentos – a dignidade é um princípio que coenvolve todos os princípios relativos aos direitos e também aos deveres das pessoas e à posição do Estado perante elas.”⁽³⁰²⁾.

Na verdade, observamos nos dias de hoje que os direitos no Estado de Direito são considerados como direitos fundamentais por força da concretização do princípio da dignidade da pessoa humana.

Nesta matéria, observemos com especial atenção as palavras de uma das autoridades na matéria, Jorge Reis Novais, quanto ao seu entendimento do conceito de um direito a um mínimo para a existência condigna, “(...) integrando-o no contexto cultural e no ambiente de garantia de um conjunto de direitos sociais em Estado de Direito, combinando ou identificando a *busca* deste *mínimo* vital com a garantia de um *mínimo social* em cada um dos diferentes direitos sociais exigidos pela dignidade da pessoa humana e pelo direito ao desenvolvimento da personalidade e, assim, necessariamente garantidos por qualquer Constituição de Estado social de Direito” ⁽³⁰³⁾.

Pelo que, o direito dos cidadãos a uma existência condigna ou a um mínimo existencial pressupõe “(...) uma dimensão positiva – atribuição de prestações pecuniárias a quem esteja abaixo do mínimo de subsistência. Só a solidariedade garante plenamente a dignidade de cada um, em quaisquer circunstâncias da vida” ⁽³⁰⁴⁾.

Chegados a este ponto, podemos então concluir que a garantia da proteção do mínimo existencial revela-se como uma manifestação do princípio constitucional da dignidade da pessoa humana (cfr. art.º 1 da CRP), o qual impõe ao Estado de Direito a proteção (v.g. proteção social) dos mais desprotegidos através dos direitos sociais⁽³⁰⁵⁾.

⁽³⁰²⁾ Vide JORGE MIRANDA, *Liber Amicorum em Homenagem ao Prof. Doutor João Mota de Campos*. Coimbra Editora, S.A, 2013, pág. 508 e 509.

⁽³⁰³⁾ Vide JORGE REIS NOVAIS, *Direitos Sociais – Teoria Jurídica dos Direitos Sociais enquanto Direitos Fundamentais*, 1.ª edição, 2010, Coimbra Editora, S.A., pág. 199.

⁽³⁰⁴⁾ Vide JORGE MIRANDE, *Liber Amicorum em Homenagem ao Prof. Doutor João Mota de Campos*, Coimbra Editora, S.A, 2013, pág. 517 e 518.

⁽³⁰⁵⁾ No entanto, tomando atenção ao entendimento do Tribunal Constitucional, “(...) os direitos sociais não conferem direitos(s) imediato(s) a uma prestação efetiva, não possuindo aplicabilidade direta nem exequibilidade. Vide CATARINA SANTOS BOTELHO, *Os Direitos Sociais Num Contexto de Austeridade: Um Elogio Fúnebre ao Princípio da Proibição do Retrocesso Social?*, pág. 275.

Não podemos negar que a eficácia dos direitos sociais está inegavelmente ligada às condições da própria realidade administrativa e financeira do Estado, todavia, é claro que todos os direitos fundamentais, no seu todo, acarretam elevadíssimos custos para qualquer Estado, verdadeiramente empenhado na sua proteção e promoção ⁽³⁰⁶⁾.

Assim, no nosso entendimento, torna-se evidente que todos os cidadãos devem ter presente que os direitos fundamentais em geral, quer os direitos sociais em particular, representam um enorme peso financeiro em cada orçamento do Estado⁽³⁰⁷⁾.

Ora, como atrás já devidamente explicado, em virtude da grave crise financeira que afetou as contas públicas, Portugal acionou o PAEF⁽³⁰⁸⁾, o que levou à implementação de fortes medidas de austeridade: corte da despesa pública, aumento dos impostos, aumento da taxa de desemprego, novas regras de atribuição de prestações sociais, entre outros.

Com efeito, viveu-se um período de crise profunda com enorme impacto a nível económico, financeiro e social, cujas consequências recaíram intensamente sobre a vida dos cidadãos (em especial os mais desfavorecidos e socialmente vulneráveis), assistindo-se a uma progressiva deterioração na intervenção do Estado no domínio da proteção social.

Na verdade, a justiça social⁽³⁰⁹⁾ do Estado (garantia da proteção do mínimo existencial) acarreta elevadíssimos custos financeiros, sendo que, por norma, quanto maior for a necessidade de atribuição de prestações sociais, maior serão os custos financeiros associados. Pelo que, podemos observar que a garantia do mínimo existencial é considerado como o limite mínimo que o Estado é obrigado a prestar e, por outro lado, coloca-se, então, a questão em saber qual o limite máximo que o estado está obrigado a prestar.

⁽³⁰⁶⁾ *Idem* pág. 498.

⁽³⁰⁷⁾ Nesta matéria, segundo Catarina Botelho Santos, “(...) os custos são transversais, uma vez que todos os direitos fundamentais constitucionalmente garantidos têm “implicações orçamentais”, pelo que só em termos comparativos e de grau poderemos colocar esta questão da onerosidade mais evidente dos direitos sociais.”, *Vide* CATARINA SANTOS BOTELHO, *Os Direitos Sociais num Contexto de Austeridade: Um elogio Fúnebre ao Princípio da Proibição do Retrocesso Social?* pág. 269.

⁽³⁰⁸⁾ Designado também por *Memorando de Entendimento*.

⁽³⁰⁹⁾ Como vimos, a Lei Fundamental, no seu artigo 2.º, define como um dos fins da atuação do Estado a <<(...)a realização da democracia económica, social e cultural (...)>>, sendo nesta matéria consagrado constitucionalmente o Estado Social e o princípio da democracia económica, social e cultural. *Vide* GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*. Volume 1, 4.ª Edição, Coimbra Editora, 2007, pág. 211.

- **Reserva do Possível**

Entramos no campo da reserva do possível ou do “*financeiramente possível*”⁽³¹⁰⁾. Fazendo uma retrospectiva histórica podemos encontrar variadíssimos exemplos da atuação do Estado no prestar da garantia do mínimo existencial ou determinados direitos de segurança social (v.g. subsídio de desemprego, doença, etc...) mais do que aquilo que financeiramente teria possibilidade.

Assim, todos os direitos sociais acarretam custos financeiros e recursos ao Estado⁽³¹¹⁾ que, por si só, já são limitados, logo urge determinar o limite da existência do mínimo existencial a ser garantido, de forma a não ferir a nossa Lei Fundamental.

Deste modo, a ideia de que a implementação dos direitos sociais depende da capacidade financeira do Estado, leva-nos a concluir que a concretização dos direitos sociais está à mercê do poder público⁽³¹²⁾.

De acordo com as palavras de Jorge Miranda, “A realização dos direitos económicos, sociais e culturais não depende apenas da aplicação das normas constitucionais. Depende também, e sobretudo, de condições económico-financeiras, administrativas, institucionais e socioculturais (entrando nestas a sedimentação, na consciência jurídica geral a que, por vezes, se apela”⁽³¹³⁾.

Neste contexto, ainda segundo Jorge Novais, “(...) a *reserva do possível* passa a ser essencialmente entendida como constituindo essa limitação imanente a este tipo de direitos: mesmo quando a pretensão de prestação é razoável, o Estado só está obrigado a

⁽³¹⁰⁾ Vide JORGE REIS NOVAIS, *Direitos Sociais – Teoria Jurídica dos Direitos Sociais enquanto Direitos Fundamentais*. 1.ª Edição, 2010, Coimbra Editora, S.A., pág. 89.

⁽³¹¹⁾ Atentas as palavras de Jorge Novais, “Elemento essencial da definição estrutural e material dos direitos sociais é o facto de que incluem, verificadas as condições de carência material pessoal, a imposição ao Estado da obrigação de uma prestação fáctica que ou consiste numa subvenção financeira (caso do direito a um mínimo para uma existência condigna ou certos direitos de segurança social, como a assistência no desemprego, na doença ou na velhice) ou tem custos financeiros diretos associados à criação e disponibilização de instituições, serviços ou estruturas que permitem o referido acesso aos bens económicos, sociais ou culturais (como no direito à habitação, à educação ou à proteção da saúde).” Idem, pág. 89.

⁽³¹²⁾ Segundo as palavras de Gomes Canotilho, “(...) rapidamente se aderiu à construção dogmática da reserva do possível (...) para traduzir a ideia de que os direitos sociais só existem enquanto existir dinheiro nos cofres públicos. Um direito social sob reserva dos cofres cheiros equivale, na prática, a nenhuma vinculação jurídica. Para atenuar esta desoladora conclusão adianta-se, por vezes, que a única vinculação razoável e possível do Estado em sede de direitos sociais se reconduz à garantia do mínimo social.” Vide GOMES CANOTILHO, *Direitos Constitucional e Teoria da Constituição*, 1.ª Edição, 7.ª reimpressão, Coimbra, Almedina, 2003, pág.482.

⁽³¹³⁾ Vide JORGE MIRANDA, *Manual de Direito constitucional*. Tomo IV, 4.ª Edição, revisão atual, Coimbra, 2008, pág. 433.

realizá-la se dispuser dos necessários recursos; daí a designação mais expressiva de *reserva do financeiramente possível*”⁽³¹⁴⁾.

Torna-se, portanto, visível que competirá ao legislador e ao Estado a definição das prioridades (opções políticas numa ótica de distribuição dos seus recursos) tendo em consideração as limitações financeiras do Estado e “para efetivar os direitos sociais – cuja finalidade de redução das desigualdades evidencia a atuação económica que lhe é indispensável – é necessário definir e alocar recursos que são escassos. A reserva do possível é fruto desta relação entre recursos escassos”⁽³¹⁵⁾.

A reserva do possível ou do financeiramente possível caracteriza-se, então, pela relação entre estas duas variáveis: escassez de recursos públicos e a liberdade do legislador na definição das prioridades.

Dito de outro modo, quanto menor for a capacidade financeira do Estado menor será a capacidade de garantir o mínimo existencial e os direitos sociais.

Em suma, ainda que possamos admitir que o Estado possa, de algum modo, sentir-se condicionado, ou até vinculado, à sua capacidade financeira, não nos parece admissível que tal condicionamento coloque em causa ou limite a cumprimento dos direitos sociais constitucionalmente consagrados.

⁽³¹⁴⁾ Vide JORGE REIS NOVAIS, *Direitos Sociais – Teoria Jurídica dos Direitos Sociais enquanto Direitos Fundamentais*. 1.^a Edição, 2010, Coimbra Editora, S.A., pág. 91.

⁽³¹⁵⁾ Vide Andréa Bueno Magnani Marin dos Santos (2013), *Revisitando os direitos sociais: a (in)evitável densificação jurisdicional?* Dissertação de Mestrado em Direito Ciências Jurídico-Políticas, Faculdade de Direito do Porto.

- **Proibição do Retrocesso Social**

Como anteriormente vimos, assistiu-se à transição de um Estado “concretizador” dos direitos sociais para um Estado “desconcretizador”⁽³¹⁶⁾, atenta a necessidade de regressar aos níveis de proteção social anteriormente assegurado. No entanto, o Estado vê-se obrigado a não retroceder aos direitos sociais já implementados, ainda que de forma parcial.

Nesta esteira, Carla Amado Gomes defende que, se a “história curta do Estado-Providência pode ter terminado”, já “a do Estado Social continua,” uma vez que “não existe um retrocesso” ao patamar mínimo de justiça social oferecido pelo Estado liberal, nem “um avanço para o novo modelo de Estado que sugere, substitua. Anule os pressupostos do Estado Social”⁽³¹⁷⁾.

Com efeito, no contexto de crise económica, financeira e social em que se encontrava Portugal e os seus congéneres europeus e, bem assim, as inerentes dificuldades do Estado em garantir a implementação dos direitos sociais, reavivou a memória para a discussão sobre a importância do princípio da proibição do retrocesso social ou da teoria da não reversibilidade dos direitos fundamentais sociais⁽³¹⁸⁾⁻⁽³¹⁹⁾.

Na verdade, a mudança para o novo modelo de Estado não tem que significar um possível recuo no progresso social. Em nosso entendimento, em qualquer Estado de Direito Social deverá existir o respeito pela existência mínima, pelo que a definição de mínimo existencial devolve a obrigação de o Estado assegurar o acesso de todos os cidadãos aos serviços de interesse económico e social, em condições de igualdade, salvaguardando os direitos já adquiridos e garantidos pela CRP.

Vejamos o entendimento do Tribunal Constitucional quanto à matéria da proibição do retrocesso social, “(...) a proibição do retrocesso social operará tão-só

⁽³¹⁶⁾ Vide CATARINA SANTOS BOTELHO, *Os Direitos Sociais num Contexto de Austeridade: Um elogio Fúnebre ao Princípio da Proibição do Retrocesso Social*, pág. 284.

⁽³¹⁷⁾ *Idem*. 283.

⁽³¹⁸⁾ Sobre o princípio da não reversibilidade dos direitos fundamentais sociais, Vide CRISTINA QUEIRÓS, *O Princípio da não Reversibilidade dos Direitos Fundamentais Sociais*, Coimbra Editora, 2006.

⁽³¹⁹⁾ Nas palavras de Catarina Santos Botelho, “Em Portugal, o princípio da proibição do retrocesso social (...) assentaria em vários princípios ínsitos ao Estado de direito: (i) o princípio da proteção da confiança [art.º 2.º da CRP], (ii) o princípio da igualdade, em especial na vertente da proibição da discriminação [art.º 13.º da CRP]; (iii) e o princípio da proporcionalidade [n.º 2 do art.º 18 da CRP]”, Vide CATARINA SANTOS BOTELHO, *Os Direitos Sociais num Contexto de Austeridade: Um elogio Fúnebre ao Princípio da Proibição do Retrocesso Social?*, Pág. 284.

quando, como refere J. J. Gomes Canotilho, se pretenda atingir «o núcleo essencial da existência mínima inerente ao respeito pela dignidade da pessoa humana», ou seja, quando, «sem a criação de outros esquemas alternativos ou compensatórios», se pretenda proceder a uma «anulação, revogação ou aniquilação pura e simples desse núcleo essencial»⁽³²⁰⁾.

Nestes termos, caberá ao Estado garantir a existência mínima, pelo que “(...) dir-se-á, assim, que ao Estado caberá assegurar que o referido mínimo social é garantido, seja disciplinando a forma como os prestadores de serviços (nomeadamente privados) devem exercer a sua atividade, impondo-lhes o respeito por determinadas obrigações, seja regulando os direitos dos particulares (agora erigidos à categoria de consumidores), especialmente dos mais vulneráveis, a poderem usufruir, em condições de igualdade, de serviços eficientes, regulares, ao melhor preço e com elevados padrões de qualidade”⁽³²¹⁾.

A proibição do retrocesso social tem como ponto fulcral a segurança atribuída pela ordem jurídica e a proteção da confiança que os cidadãos gozam face à atuação do Estado.

Todavia, a nossa doutrina e jurisprudência não é clara quanto à consideração do princípio do retrocesso social como um princípio jurídico-constitucional⁽³²²⁾, ou seja, sobre

⁽³²⁰⁾ Cf. Acórdão do Tribunal Constitucional proferido no processo n.º 502/2002, publicado no Diário da República n.º 36/2003, Série I-A de 2003-02-12.

⁽³²¹⁾ Vide MARISA APOLINÁRIO, *O Estado Regulador: o novo papel do Estado - Análise da perspectiva da evolução recente do Direito Administrativo O exemplo do sector da energia*, Tese de Doutoramento em Direito, Universidade Nova de Lisboa, abril de 2013, pág. 100.

⁽³²²⁾ Quanto aos principais argumentos contra considerar a proibição do retrocesso social como um princípio jurídico-constitucional autónomo, Vide CATARINA SANTOS BOTELHO, *Os Direitos Sociais em Tempos de Crise – Ou Revisitar as Normas Pragmáticas*, Almedina, Coimbra, 2015, pág. 437 a 440.

Ainda neste âmbito, vejamos a crítica apontada por Jorge Reis Novais quanto à relevância atribuída a este princípio: “a fórmula e o eventual princípio da proibição do retrocesso surgiram, então, como invenção engenhosa destinada a justificar uma proteção jurídica reforçada a direitos a que se recusara natureza constitucional, jusfundamental. Tratava-se, em qualquer caso, nesse contexto, de uma invenção alemã para resolver uma dificuldade ou uma eventual lacuna constitucional alemã. O que surpreende é o sucesso quase universal que a fórmula obtém, incluindo em países e ordens constitucionais onde não apresenta qualquer justificação ou utilidade, mais precisamente, nas ordens constitucionais em que os direitos sociais são juridicamente considerados direitos fundamentais, direitos constitucionais, beneficiando, portanto, da proteção que decorre da sua natureza formal e materialmente constitucional, sem quaisquer necessidades de invenção de princípios incertos ou inexistentes e, como se verá, intrinsecamente contraditórios, como é o princípio da proibição do retrocesso”, continuando a sua crítica ao afirmar que, “a conceção do princípio da proibição do retrocesso social entendida enquanto proibição de diminuição dos níveis outrora garantidos de realização dos direitos sociais, ou de um direito social em particular, não tem, pura e simplesmente, nem arrimo positivo em qualquer ordem constitucional, nem sustentação dogmática, nem justificação ou apoio em quaisquer critérios de simples razoabilidade. Tomada a sério por aquilo que anuncia, a proibição de retrocesso pode funcionar como *Leitmotiv* de luta política (“*ni un paso atrás*”), mas não como princípio jurídico e, muito menos, de valor constitucional”, Vide JORGE REIS NOVAIS, *Direitos Sociais – Teoria Jurídica dos Direitos Sociais enquanto Direitos Fundamentais*, 1.ª edição, 2010, Coimbra Editora, S.A., pág. 244 e 245.

o tema da proibição do retrocesso social, “(...) a doutrina portuguesa (...) acha-se fortemente dividida entre os Autores que a afirma (GOMES CANOTILHO, VITAL MOEREIRA, DAVID DUARTE, CRISTINA QUEIRÓS) os que negam (MANUEL AFONSO VAZ, JORGE REIS NOVAIS, JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO) e os que, apesar de a negar, acolhem um qualquer princípio de salvaguarda de um grau maior ou menor de concretização legislativa das normas de direitos sociais (JOÃO CAUPEURS, VASCO PEREIRA DA SILVA, RUI MEDEIROS, VIEIRA DE ANDRADE, TIAGO DE FREITAS, PAULO OTERO)”⁽³²³⁾.

Com efeito, observemos, então, o posicionamento quanto àqueles que aceitam a existência do princípio do retrocesso social.

Para os autores Gomes Canotilho e Vital Moreira, “(...) sob o ponto de vista jurídico-constitucional, o princípio do Estado Social implica a proibição do *retrocesso social*, subtraindo à livre e oportunística disposição do legislador a diminuição dos *direitos adquiridos*, em violação do princípio da proteção da confiança e da segurança dos cidadãos no âmbito económico, social e cultural (...)”⁽³²⁴⁾⁻⁽³²⁵⁾.

Em sentido contrário, Catarina Santos Botelho considera que, “Na nossa opinião, o princípio da proibição do retrocesso social poderá operar como *mote de luta política*, mas não constitui um princípio jurídico-constitucional. A sua invocação será eventualmente útil em ordenamentos jurídico-constitucionais que não contemplem proteção constitucional expressa de direitos sociais”⁽³²⁶⁾⁻⁽³²⁷⁾.

Ainda sobre aqueles que não negam a proibição do retrocesso social como um princípio, de acordo com De acordo com Vieira de Andrade, os direitos sociais implicam “(...) uma certa garantia de estabilidade das situações ou posições jurídicas criadas pelo legislador”, permitindo essa garantia o respeito pelo princípio da dignidade da pessoa

⁽³²³⁾ Vide JORGE MIRANDA, *Os Paradigmas do Estado Social*, Conferência proferida em 28 de setembro de 2011, em Belo Horizonte, no XXXVII Congresso Nacional de Procuradores de Estado, pág. 14 e 15.

⁽³²⁴⁾ Vide GOMES CANOTILHO E VITAL MOREIRA, *Fundamentos da Constituição*, Coimbra Editora, 1991, pág. 86, citado por Vide JOÃO NUNO CALVÃO DA SILVA, *Mercado e Estado – Serviços de Interesse Económico Geral*. Edições Almedina, Coimbra, 2008, pág. 36.

⁽³²⁵⁾ Ainda sobre uma posição favorável ao princípio da proibição do retrocesso social, Vide CRISTINA QUEIRÓS. O Princípio da Não Reversibilidade dos Direitos Fundamentais Sociais, Coimbra Editora, 2006, Pág. 74 a 76; Vide JORGE BACELAR GOUVEIA. Manual de Direito Constitucional, Vol. II, 2.^a edição, Editora Almedina, 2007, pág. 950 e 951.

⁽³²⁶⁾ Vide CATARINA SANTOS BOTELHO, *Os Direitos Sociais em Tempos de Crise – Ou Revisitar as Normas Pragmáticas*, Almedina, Coimbra, 2015, pág. 512.

⁽³²⁷⁾ Sobre a não consideração da proibição do retrocesso social como um princípio, Vide JORGE REIS NOVAIS, *Direitos Sociais – Teoria Jurídica dos Direitos Sociais enquanto Direitos Fundamentais*, 1.^a edição, 2010, Coimbra Editora, S.A., pág. 240 e segs.

humana. Por outro lado, clarifica que a proibição do retrocesso social não pode ser considerado como um princípio jurídico-constitucional, porquanto poderá destruir a autonomia do legislador, razão pela qual ainda é válido no plano político-constitucional e não como princípio jurídico-constitucional⁽³²⁸⁾-⁽³²⁹⁾.

Acima de tudo, consideramos que a proibição do retrocesso social, ou da designada *teoria da inadmissibilidade do retrocesso social*, como princípio fulcral de qualquer Estado de Direito social.

Na verdade, a proibição do retrocesso social permite defender os direitos fundamentais constitucionalmente consagrados dos cidadãos perante uma possível atuação arbitrária do Estado no sentido de retroceder aos direitos sociais já implementados.

Com efeito, tanto a Administração (através do poder executivo) como o legislador têm obrigação de planificar as políticas públicas tendo em consideração o respeito pelos direitos fundamentais⁽³³⁰⁾, contudo, a adaptação da Constituição à realidade social não pode, de forma alguma, colocar em causa a prossecução da *lei constitucional*⁽³³¹⁾. Assim, a proibição do retrocesso não pode ser um princípio jurídico-constitucional independente ou absoluto, de forma a inviabilizar uma reavaliação dos instrumentos anteriormente definidos para a concretização dos direitos fundamentais.

Permita-se-nos um pensamento com o qual nos identificamos,” A nosso ver, não se compreende a necessidade de se estar reiteradamente a falar sobre um princípio que não

⁽³²⁸⁾ JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE. *Os direitos fundamentais na Constituição portuguesa de 1976*, 5ª edição, Editora Almedina, 2012, pág. 378 e segs.

⁽³²⁹⁾ Ainda sobre esta posição, *Vide* RUI MEDEIROS, *Direitos, Liberdades, e Garantias e direitos sociais: entre a unidade e a diversidade*, Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia, Vol. I, Coimbra Editora, 2010, pág. 573.

⁽³³⁰⁾ Nas palavras de Gomes Canotilho e Vital Moreira, “Ao basear a República na dignidade da pessoa humana, a Constituição explícita de forma inequívoca que o <<poder>> ou o <<domínio>> da República terá de assentar em dois pressupostos ou condições: (1) primeiro está a pessoa humana e depois a organização política; (2) a pessoa é sujeito e não objeto, é o fim e não o meio de relações jurídico-sociais. Nestes pressupostos radica a elevação da dignidade da pessoa humana a trave mestra de sustentação e legitimação da República e da respetiva compreensão da organização do poder político. Com este sentido, a dignidade da pessoa humana ergue-se como linha decisiva de fronteira (<<valor limite>>) contra totalitarismos (políticos, sociais, religiosos) e contra experiências históricas de aniquilação existencial do ser humano e negadora da dignidade da pessoa humana (...).” *Vide* GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. 1, 4.ª edição, Coimbra Editora, 2007, pág. 198.

⁽³³¹⁾ Como enfatiza José Carlos Vieira de Andrade, “A proibição do retrocesso não pode constituir um princípio jurídico geral nesta matéria, sob pena de se destruir a autonomia da função legislativa, degradando-a a mera função executiva da Constituição. (...) Para nós, a Constituição é um quadro normativo aberto que implica e exprime uma unidade de sentido cultural e não pode ser nem se tornar um programa de governo, regulando de forma exaustiva as situações e factos políticos. Por isso, os preceitos relativos aos direitos sociais, não poderão ser constitucionalmente determinados e hão-se deixar um espaço vasto para as escolhas democráticas entre alternativas”. *Vide* JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Os Direitos Fundamentais da Constituição Portuguesa de 1976*, 4.ª edição, Coimbra Almedina, 2007, pág. 381 e 382

só está morto como também nunca existiu enquanto princípio jurídico-constitucional, pois não é compaginável com uma Constituição consagradora de direitos sociais”⁽³³²⁾.

Em conclusão, no contexto atual do papel social do Estado no Séc. XXI, de garantir o mínimo existencial em função da sua sustentabilidade e capacidade económica, torna-se evidente que as limitações orçamentais de qualquer Estado de Direito não podem, de maneira alguma, desresponsabilizá-lo da proteção social aos mais desprotegidos, nem tão pouco colocar em causa a consecução dos direitos fundamentais adquiridos (v.g. direitos sociais), ou até resultar num retrocesso social quanto à inobservância da natureza mínima dos direitos sociais.

Pelo que, o Estado deverá determinar o seu modo de atuação na execução dos orçamentos anuais em razão da implementação dos direitos fundamentais constitucionalmente consagrados e não o inverso, ou seja, limitar a implementação dos direitos constitucionalmente consagrados em função da sua capacidade financeira e respetiva na elaboração dos seus orçamentos anuais.

Desta forma, fica espelhado que o Estado Social deve, simultaneamente, procurar encontrar os melhores instrumentos, mecanismos e políticas públicas para promover o bem-estar dos cidadãos e garantir o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana sem, igualmente, colocar em causa a sua sustentabilidade económica, financeira e social. No entanto, todos bem sabemos que são dois mundos nem sempre fáceis de coexistir.

⁽³³²⁾ Vide CATARINA SANTOS BOTELHO, *Os Direitos Sociais num Contexto de Austeridade: Um elogio Fúnebre ao Princípio da Proibição do Retrocesso Social?*. pág. 290.

b) Segunda questão de investigação

De forma a alcançarmos uma resposta à segunda questão da investigação, importa, primeiro que tudo, retirar algumas conclusões dos resultados obtidos relativamente aos inquéritos por questionário distribuídos aos beneficiários com processamento do RSI, nas freguesias do concelho de Leiria:

- De um modo geral, observou-se que, em média, os inquiridos que vivem na zona rural são mais proativos na procura de soluções para os problemas que enfrentam em face dos que vivem na zona urbana.
- No que respeita ao espírito de iniciativa e autonomia na busca de soluções para a situação de carência económica antes de requerer o RSI, conseguimos concluir que, em média, os inquiridos que vivem na zona rural apresentam maior proatividade face aos que vivem na zona urbana, sendo que, nos primeiros, nenhuma das variáveis idade, estado civil e habilitações literárias têm qualquer influência na referida procura.
- Já na zona urbana constata-se que os inquiridos mais novos equacionam alternativas antes de recorrer ao RSI, contrariamente às pessoas com idade mais elevada;
- Por outro lado, verifica-se também que na zona urbana os inquiridos com mais habilitações literárias equacionam mais alternativas antes de requerer o RSI, no entanto, tal cenário já não sucede nas pessoas com menores habilitações literárias.
- Relativamente à variável Estado civil apurou-se não existem diferenças estatisticamente significativas nos inquiridos das zonas urbanas;
- Em média, os inquiridos que vivem na zona rural responderam que recorreram mais vezes à prestação do RSI no passado face aos que vivem na zona urbana;

- Na zona rural, observa-se que 34,21% dos inquiridos assinou um Contrato de Emprego e Inserção e na zona urbana foram 42,11%, pelo que, permite-nos concluir que, na sua maioria, os inquiridos assinaram o Contrato de Inserção.
- No que respeita aos principais motivos que levaram a uma situação de carência económica grave da última vez que os inquiridos requereram o RSI, foi possível aferir que nas freguesias urbanas prendem-se, essencialmente: perda de trabalho/desemprego, problemas de saúde e incapacidade para fazer face às despesas.
- Nas freguesias rurais observamos que as razões para a situação economicamente débil são mais dispersas: incapacidade para fazer face às despesas, endividamento, perda de trabalho/desemprego, separação/divórcio, problemas de saúde e redução de salário.
- Quanto às contrapartidas que os inquiridos têm em mente na celebração do referido Acordo, para além da prestação pecuniária que recebem, verifica-se que nas freguesias urbanas os inquiridos responderam: garantia de vir encontrar um emprego, possibilidade de vir a melhorar as condições de vida do agregado familiar, para além do dinheiro não há contrapartidas, garantia de acesso aos cuidados de saúde, garantia de melhores condições de habitação e garantia de melhorar o nível de escolaridade.
- Nas freguesias rurais as respostas concentram-se em três expectativas: de vir a encontrar um emprego, possibilidade de melhorar a vida do agregado familiar e, em seguida, para além do dinheiro não há outras contrapartidas.
- Acresce que se observou ainda um facto interessante, ou seja, a contrapartida com menor expressão nas respostas, tanto nas freguesias urbanas como rurais, foi a possibilidade de garantir uma melhoria do nível de escolaridade.
- No que respeita à última questão do inquérito por questionário⁽³³³⁾ e de acordo com as respostas dadas pelos inquiridos residentes nas freguesias urbanas, não nos permitiu

⁽³³³⁾ Considerando a sua situação com qual destas afirmações se identifica mais? (escolher apenas uma) – consideramos ser uma questão que procura uma abordagem de auto-perceções, com intuito de perceber a

retirar uma conclusão clara e objetiva, porquanto 23,33% dos inquiridos responderam que dificilmente se imaginam a viver sem RSI, 23,33% consideram que dentro dos próximos 6 meses a 1 ano deixarão de precisar do RSI e, por último, 6,67% têm a expectativa que só daqui a mais de um ano irão deixar de precisar do apoio do RSI.

- Já a realidade nas freguesias rurais é ligeiramente distinta, permitindo-nos concluir que a maioria dos inquiridos considera que dentro dos próximos 6 meses a 1 ano deixará de precisar do RSI (30,00%), 10,00% dos inquiridos dificilmente se imagina a viver sem RSI e aqueles que pensam que só daqui a mais de um ano deixarão de precisar de apoio do RSI correspondem a 6,67% do universo.

Assim, através dos resultados da análise aos dados quantitativos facultados pelo ISS, I.P./GEP e dos dados recolhidos através dos inquéritos por questionário, resulta demonstrado que os anos de 2009 a 2012 apresentam um número mais elevado de beneficiários e famílias com processamento de RSI (sendo o seu auge no ano de 2010), em consonância com o pico da crise económica que assolou a Europa, em que Portugal foi um dos países mais atingidos⁽³³⁴⁾.

Na verdade, resulta claro que os motivos causadores da situação de carência económica grave na vida dos inquiridos centram-se, essencialmente, com questões de ordem económica e financeira, consequência da referida crise económica que assolou Portugal.

Entendemos, portanto, que o problema do desemprego seja a preocupação fulcral dos beneficiários com processamento do RSI e até da sociedade em geral, pelo que, torna-se natural que vejam o Contrato de Emprego e Inserção como uma “*porta de saída*”⁽³³⁵⁾ para uma possível garantia de encontrar um emprego e, por inerência, uma maior estabilidade e melhoria das condições de vida do agregado familiar.

forma como os próprios beneficiários olham para necessidade de recurso ao RSI num futuro, imediato ou mais distante.

⁽³³⁴⁾ Ora, conforme anteriormente exposto, a maioria dos países em desenvolvimento não possuía os recursos necessários para poder aplicar as políticas de anti-crise. Consequentemente, os Estados viram-se obrigados a reduzir os seus défices orçamentais através de políticas de austeridade (v.g. cortes na despesa), com consequências tremendamente negativas ao nível das políticas sociais, da saúde, entre outros. Assistiu-se ainda a uma desigualdade na distribuição dos rendimentos na sociedade.

⁽³³⁵⁾ Itálico nosso.

Por outro lado, consideramos que os beneficiários com processamento do RSI, tanto das freguesias urbanas como rurais do concelho de Leiria, apresentem uma tendência para um pensamento baseado no facto do Estado ter de ser prestador, ou seja, baseado numa cultura de subsidiodependência relativamente aos poderes públicos. De acordo com os dados obtidos através das respostas dos inquiridos, observa-se esta tendência com maior incidência nos inquiridos das freguesias urbanas.

Em suma, podemos desde já retirar uma ilação importante: existe ainda um longo caminho a percorrer pelos beneficiários desta prestação social numa perspetiva de interiorização para a importância e necessidade de repensar o seu papel na sociedade.

Creemos que as políticas sociais do Estado Providência tiveram um lado positivo ao tornarem a pobreza menos severo, no entanto, nunca contribuíram para autonomização, libertação e emancipação dos mais desfavorecido da sua condição de exclusão social e dependência.

Deste modo deverão repensar a sua forma de estar e de participar na sociedade, direcionando a sua criatividade e espírito de iniciativa⁽³³⁶⁾ na procura de soluções para os problemas e possibilitando, portanto, alterar o risco de cair na subsidiodependência e exclusão social.

Na verdade, importa implementar uma cultura de construção de um papel mais ativo dos beneficiários do RSI na sociedade, na busca de opções que permitam ultrapassar os diversos problemas com que se deparam no decurso das suas vidas, sem dependerem única e exclusivamente da ajuda social do Estado.

Por outro lado, naturalmente não podemos negar a existência na nossa sociedade dum preconceito comum em torno das políticas sociais promovidas pelo Estado, também ao nível do RSI, em virtude de existir a perceção de que tanto as prestações sociais poderão ser um incentivo à subsidiodependência por parte dos indivíduos, como muitos beneficiários abusam, porventura, dos benefícios que recebem sem grandes contrapartidas.

Na verdade, estas opiniões alimentam visões xenófobas contra determinados grupos, pelo que deverá partir dos beneficiários do RSI o repensar e revalorizar o seu papel na sociedade com o intuito alterar um certo estigmatismo existente na sociedade.

⁽³³⁶⁾ Consideramos até fulcral a nossa sociedade civil adotar um espírito de empreendedorismo no sentido de motivar-se para encontrar uma oportunidade e assumir o risco de colocá-la em prática. No contexto atual global acreditamos que o empreendedorismo irá resolver muitos dos problemas, porquanto permitirá criar novas oportunidades e realidades.

CAPÍTULO V – Conclusão

Ao longo da presente dissertação procurámos demonstrar que as profundas transformações ocorridas no Estado Social (Estado Providência), com início no último quarto do séc. XX, traçou um caminho claro no sentido de uma mudança de paradigma das políticas financeiras, económicas e sociais ilimitadas, motivadoras de défices orçamentais in comportáveis nos Estados, e, por outro lado, uma emergente desconstrução do pensamento da sociedade civil no sentido da diminuição da sua dependência relativamente aos poderes públicos.

Como anteriormente vimos, o Estado Providência entrou em declive muito por culpa das políticas económico-sociais irrealistas, do excesso de intervencionismos nos diversos domínios da sociedade, e de um panorama político-constitucional de grande instabilidade e incerteza., resultando, inevitavelmente, em défices orçamentais excessivos, aumento do desemprego, comprometendo, efetivamente, a concretização do progresso social⁽³³⁷⁾.

Desta forma, a ideia de um Estado Social fortemente intervencionista e garante de bem-estar acabou por criar nos cidadãos um sentimento de subsidi dependência relativamente ao Estado⁽³³⁸⁾. Com efeito, a Administração do Estado Social ao assumir claramente uma “*utopia de tudo para todos*”⁽³³⁹⁾ acabou por ser responsável e causador na sociedade civil de um espírito de incapacidade de iniciativa e autonomia para fazer face aos seus próprios problemas.

Por outro lado, para adensar todas estas modificações no modelo de Estado, a crise desencadeada pela falência do banco Lehmann Brothers, em setembro de 2008, com repercussões na Europa, incluindo em Portugal, provocou uma imprescindível

⁽³³⁷⁾ Nas palavras de Eduardo Vítor Rodrigues, “(...) enquanto que nos países mais avançados da Europa, sobretudo em França, iam surgindo mecanismos estatais de respostas aos problemas sociais, em Portugal, o Estado apresentava uma fraqueza política e financeira que comprometeu os mecanismos de ação social e tronou o país, atualmente, um dos mais atrasados da Europa a este nível”. Vide EDUARDO VÍTOR RODRIGES. *O Estado e as Políticas Sociais em Portugal. Sociologia: Revista do Departamento de Sociologia da FLUP*. Vol. XX, 2010, pág 202.

⁽³³⁸⁾ Segundo Vasco Pereira da Silva, “A passagem de uma Administração agressiva para uma Administração prestadora trouxe consigo o aumento da dependência do indivíduo relativamente aos poderes públicos”. Vide VASCO PEREIRA DA SILVA, *Em Busca do Acto Administrativo Perdido*, (Reimpressão), Almedina, Coimbra, 2003, citado por JOÃO NUNO CALVÃO DA SILVA, *Mercado e Estado – Serviços de Interesse Económico Geral*. Edições Almedina, Coimbra, 2008, pág. 40.

⁽³³⁹⁾ Itálico nosso.

implementação de políticas de austeridade, com intuito de reduzir a despesa pública e o reequacionar das políticas sociais pelo lado da despesa, causadora do aumento da taxa de desemprego e de desinvestimento em prestações sociais. Não obstante a existência de inúmeros outros fatores, a crise económica e o desemprego foram fatores muito penalizadores para as receitas da Segurança Social nos últimos anos⁽³⁴⁰⁾.

Assim, a crise veio pôr em evidência fragilidades estruturais das políticas económicas e sociais implementadas nos últimos 20/30 anos, pelo que, a austeridade conduziu, invariavelmente, a uma reforma do Estado social de forma a permitir a sua sustentabilidade (permita-se-nos ir até mais longe: ou até a própria sobrevivência) ao nível económico, financeiro e social.

Perante todos estes factos, assistimos à inevitável necessidade de reestruturação da Administração e ao surgimento do modelo de Estado Pós-Social, caracterizado por uma forte aposta no recurso a formas jurídicas-privadas de organização, mantendo, ainda, o paradigma constitucional da universalidade e gratuidade dos bens sociais. Todavia, o Estado não deve nem pode distribuir os escassos recursos disponíveis por todos, de forma igual, incentivando, isso sim, um repensar da forma de estar e atuar da sociedade civil.

O Estado tem se debatido, nas últimas décadas, com o problema de saber como devem ser encaradas e suportadas as despesas inerentes às necessidades coletivas⁽³⁴¹⁾.

Neste contexto, assistiu-se a um recuo do Estado na garantia de bem-estar social, designadamente ao nível da proteção social e conseqüente redução na atribuição de prestações proteção social dos cidadãos⁽³⁴²⁾.

Na verdade, o Estado não pode ser visto como o único elemento responsável por uma melhor e mais eficiente evolução social, logo, os cidadãos deverão atuar numa lógica de valorização do seu papel na sociedade, no sentido de desconstruir o pensamento

⁽³⁴⁰⁾ Fruto da queda do emprego, o peso das contribuições no total da receita da Segurança social desceu cerca de 43% em 2010, para apenas de 28% em 2013, pico da crise económica. *Segurança Social: Modelos e Desafios*, Conselho Económico e Social, janeiro de 2018, pág. 7.

⁽³⁴¹⁾ Sobre as orientações do Estado social neste contexto, Jorge Miranda afirma que, "(...) a do Estado social, que aceita assumir os custos de satisfação de necessidades básicas, embora não os das demais necessidades a não ser na medida do indispensável para assegurar aos que não possam pagar as prestações os mesmos direitos a que têm acesso aqueles que as podem pagar", *Vide JORGE MIRANDA, Os Paradigmas do Estado Social*, Conferência proferida em 28 de setembro de 2011, em Belo Horizonte, no XXXVII Congresso Nacional de Procuradores de Estado, pág. 17.

⁽³⁴²⁾ Nas palavras de Catarina Santos Botelho, "O que sucedeu é que o Estado Viveu durante umas décadas intoxicado pela ilusão de riqueza e de promoção irrealista de um determinado nível elevado de bem-estar." *Vide CATARINA SANTOS BOTELHO, Os Direitos Sociais em Tempos de Crise*. Edições Almedina, julho de 2015, pág. 442.

existente de que o Estado *tem*⁽³⁴³⁾ de garantir o bem estar-social, sem que eles (agente igualmente responsável pelo progresso social) interiorizem que poderão (permita-se-nos ir mais longe ao afirmar que “*deverão*”) encontrar eles mesmos soluções para os problemas, de forma alterar o paradigma de uma cultura de subsidiodependência relativamente aos podres públicos e alterar a sua condição de exclusão social.

Com efeito, importa reter a ideia de que o Estado Social desponta como consequência da necessidade de concretização do pressuposto de que tem responsabilidade no âmbito da sua intervenção na sociedade de garantir aos cidadãos um mínimo de bem-estar, ou seja, um mínimo de dignidade da pessoa humana.

No entanto, numa perspetiva de um futuro a curto prazo, face às limitações orçamentais com que se depararam a maioria dos estados atuais, entre os quais se inclui Portugal, perspetiva-se como uma inevitabilidade a desacentuada desintervenção da Administração e a tendência para uma tentativa de recuo dos direitos fundamentais adquiridos.

Deste modo, a proibição do retrocesso social deve ser considerada um pilar fundamental e estruturante da Constituição de qualquer Estado de Direito, o qual se coaduna com o princípio da dignidade da pessoa humana. Pelo que, a fronteira entre as necessidades básicas a assegurar pelo Estado e as outras necessidades não é nunca inflexível, nem absoluta, mas, nesta matéria, insistimos no imprescindível respeito pela dignidade da pessoa humana.

Naturalmente que os direitos fundamentais adquiridos e as conquistas em matéria social não são eternos nem absolutos, no entanto, a maior capacidade prestacional do Estado certamente conferiu os cidadãos expectativas quanto à contínua melhoria do apoio prestacional⁽³⁴⁴⁾. Certo é que nenhum Estado consegue garantir e assegurar a prestação integral de uma enorme panóplia de direitos sociais⁽³⁴⁵⁾, sem ter como consequência direta o aumento do défice orçamental e necessidade de implementação de novas políticas compensatórias.

Acreditamos que a chave do sucesso para um futuro melhor, adaptável às necessidades orçamentais de cada Estado, passará, porventura, pela obtenção de mais

⁽³⁴³⁾ Itálico nosso.

⁽³⁴⁴⁾ Vide CATARINA SANTOS BOTELHO, *Os Direitos Sociais em Tempos de Crise*. Edições Almedina, julho de 2015, pág.512.

⁽³⁴⁵⁾ *Idem* pág.512.

riqueza, por uma Administração mais reguladora, organizada, fiscalizadora (com as prioridades claramente definidas) na aplicação dos recursos disponíveis com vista à prossecução do interesse público, mecanismos de responsabilização da sociedade civil e, acima de tudo, pela implementação de políticas económico-sociais realistas, de forma a permitir a existência de um panorama político-constitucional estável.

Com efeito, revela-se prioritário uma necessidade de reflexão sobre a dimensão do papel social e económico do Estado no sentido de encontrar o melhor caminho de promoção do bem-estar, sob a bandeira do respeito pela dignidade da pessoa humana e, por outro lado, uma urgente desconstrução do paradigma existente na sociedade civil de subsidiodependência relativamente ao Estado.

Bibliografia

ALFREDO M. PEREIRA e NAZARÉ DA COSTA CABRAL, *Por Onde vai o Estado Social em Portugal?*, Vida Económica, Editorial, S.A., Porto, 2014.

ANDRÉ GONÇALVES PEREIRA; FAUSTO DE QUADROS, *Manual de Direito Internacional Público*, 3.^a Edição (reimpressão), Almedina, Coimbra, 1995.

ANTUNES VARELA, *Das Obrigações em Geral. Vol. I*, 10.^a ed., Coimbra, Almedina, 2000.

APELLES J. B. CONCEIÇÃO, *Segurança social – Manual Prático*. 8.^a Edição, Almedina, 2008.

_____, *Segurança Social – Manual Prático*, 9.^a Edição, Edições Almedina, 2014.

CARLOS OLIVEIRA CRUZ; RUI CUNHA MARQUES, *O Estado e as Parcerias Público-Privadas*. Edições Sílabo, 1.^a Edição, 2012.

CATARINA SANTOS BOTELHO, *Os Direitos Sociais num Contexto de Austeridade: Um elogio Fúnebre ao Princípio da Proibição do Retrocesso Social*. Acedido em 24 de abril de 2018], em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2911142

_____, *Os Direitos Sociais em Tempos de Crise – Ou Revisitar as Normas Pragmáticas*, Almedina, Coimbra, 2015.

JOÃO CAUPERS, *Introdução ao Estudo do Direito Administrativo*, 11.^a Edição, Âncora Editora, Lisboa, 2013.

CLARA PEREIRA COUTINHO, *Manual de Investigação em Ciências Sociais e Humanas: Teoria e Prática*, Edições Almedina, S.A., Coimbra, 2014.

CRISTINA QUEIRÓS, *O Princípio da não Reversibilidade dos Direitos Fundamentais Sociais*. Coimbra Editora, 2006.

DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, 2.^a Edição, Edições Almedina, S.A., Coimbra, 1994.

___ *Estudos de Direito Público e Matérias Afins*, Volume I, Almedina, Coimbra, 2004.

___ *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, 3.^a Edição, 5.^a Reimpressão da edição de novembro de 2006, Edições Almedina, S.A., 2010.

___ *Curso de Direito Administrativo*, vol. II, 2.^a Edição (Reimpressão), Almedina, Coimbra, 2011.

EDUARDO VITOR RODRIGUES, *O Estado e as Políticas Sociais em Portugal. Sociologia: Revista do Departamento de Sociologia da FLUP*. Vol. XX, 2010. Acedido em 23 de dezembro de 2017, em: <http://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/8794.pdf>

___ *et. al., A Pobreza e a Exclusão Social: Teorias, Conceitos e Políticas Sociais em Portugal. [Versão Eletrónica]*. Acedido em 28 de abril de 2018, em: <https://repositorio-aberto.up.pt/handle/10216/8578?locale=pt>

ELÍSIO ESTANQUE, *Os Portugueses e o Estado-Providência – Uma Perspetiva Comparada*. Imprensa de Ciências Sociais, 2013.

FERNANDA PAULA OLIVEIRA; JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*. 4.^a edição, Almedina, Coimbra, 2015.

GOMES CANOTIHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.^a edição, reimpressão, Almedina, Coimbra, 2003.

GOMES CANOTIHO; VITAL MOREIRA, *Fundamentos da Constituição*, Coimbra Editora, 1991.

___ *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. 1, 4.^a edição, Coimbra Editora, 2007.

ILÍDIO DAS NEVES, *Direito da Segurança social – Princípios Fundamentais de uma Análise Prospectiva*. Coimbra Editora, 1996.

JOÃO CARLOS LOUREIRO, *Direito da Segurança Social: Entre a Necessidade e o Risco*, 1.ª Edição, setembro, Coimbra Editora, 2014.

JOSÉ CASALTA NABAIS *et. al.*, *Sustentabilidade Fiscal em Tempos de Crise*. Edições Almedina, outubro de 2011.

JOÃO NUNO CALVÃO DA SILVA, *Mercado e Estado – Serviços de Interesse Económico Geral*. Edições Almedina, Coimbra, 2008.

JORGE BACELAR GOUVEIA. *Manual de Direito Constitucional*, Vol. II, 2.ª edição, Editora Almedina, 2007.

JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*. Tomo I, 6.ª edição, Coimbra Editora, 1997.

___ *Manual de Direito constitucional*. Tomo IV, 4.ª Edição, revisão atual, Coimbra, 2008

___ *Os Paradigmas do Estado Social*. Conferência proferida em 28 de setembro de 2011, em Belo Horizonte, no XXXVII Congresso Nacional de Procuradores de Estado. [Consultado em 13 de abril de 2018]. Disponível em: <https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/1116-2433.pdf>

___ *Liber Amicorum em Homenagem ao Prof. Doutor João Mota de Campos*. Coimbra Editora, S.A, 2013

JORGE REIS NOVAIS, *Direitos Sociais – Teoria Jurídica dos Direitos Sociais Enquanto Direitos Fundamentais*. 1.ª Edição, Coimbra Editora, S.A., 2010.

JOSÉ A. PEREIRINHA; DANIEL F. CAROLO, *A Construção do Estado-Providência em Portugal: evolução da Despesa Social de 1935 a 2003*, Documento de Trabalho/ Working Paper n.º 36, Gabinete de História Económica e Social, Lisboa, 2009. Acedido em 03 de janeiro de 2018, em: <https://www.repository.utl.pt/handle/10400.5/916>

JOSÉ CARLOS SÉRVULO CORREIA, José Manuel Sérvulo, *Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos*, Almedina, Reimpressão, 2013.

JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Os Direitos Fundamentais da Constituição Portuguesa de 1976*, 4.^a edição, Coimbra Almedina, 2007.

JOSÉ CASALTA NABAIS E SUZANA TAVARES DA SILVA, *O Estado pós-moderno e a figura dos tributos*, in *Revista de Legislação e de Jurisprudência*, 3965, Novembro Dezembro de 2010.

JOSÉ REIS, *A Economia Política do Retrocesso, Crise, Causas e Objetivos*. Edições Almedina, 2014.

LUÍS MANUEL ANTUNES E MARIA DORES GUERREIRO, *Rendimento Mínimo Garantido: instrumento de desenvolvimento do mundo rural*, Centro de Investigação e Estudos Sociológicos pela avaliação da fase experimental do Rendimento Mínimo Garantido. [Consultado em 23 de abril de 2018] Disponível em: http://jorgesampaio.arquivo.presidencia.pt/pt/biblioteca/outros/interioridade/2_8.html

MARCELLO CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, Tomo I, 10.^a edição, Coimbra Editora, Lisboa, 1973.

___ *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*, 6.^a edição, Tomo I (reimpressão), Almedina, Coimbra, 1983.

MARCELO REBELO DE SOUSA; ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Direito Administrativo Geral – Introdução e princípios fundamentais*. Publicações Dom Quixote, 2004.

MARIA DA GLÓRIA FERREIRA PINTO DIAS GARCIA, *Da Justiça Administrativa em Portugal. Sua origem e evolução*. Universidade Católica Editora, 1994.

MARIA DE LURDES RODRIGUES; PEDRO ADÃO E SILVA, *Políticas Públicas em Portugal*. Imprensa Nacional-Casa da Moeda, ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa, 2012.

MARIA JOÃO ESTORNINHO, *A Fuga para o Direito Privado, contributo para o estudo da actividade de direito privado da administração pública*. Reimpressão, Almedina, Coimbra, 1999.

MARTA GOMES FERREIRA, *Quais os impactos da prática local do RMG? Práticas e representações dos técnicos de duas CLA face ao processo de implementação e execução do RMG a nível local*. Actas dos ateliers do V.º Congresso Português de Sociologia. Sociedades Contemporâneas: Reflexibilidade e Ação Atelier: Cidadania e Políticas. [Consultado em 28 de fevereiro de 2018] Disponível em: https://aps.pt/wp-content/uploads/2017/08/DPR460eb541afca8_1.pdf

MIRIAM HALPERN PEREIRITA, *As Origens do Estado-Providência em Portugal: as novas fronteiras entre público e privado*, Edições Colibri. [Versão Eletrónica]. Acedido em 15 de janeiro de 2018, em: http://www.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/rbr_ma_14214.pdf

NUNO PIÇARRA, *A Separação de poderes na Constituição de 76, In Nos Dez Anos da Constituição*. Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 1986

PAULO OTERO, *Coordenadas Jurídicas da Privatização da Administração Pública, in Os Caminhos da Privatização da Administração Pública*. Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra Editora, Coimbra, 2001.

_____, *Manual de Direito Administrativo, Volume I (reimpressão)*, Almedina, Coimbra, 2013.

PEDRO COSTA GONÇALVES, *Entidades Privadas com poderes públicos – e exercício de poderes públicos de autoridade por entidades privadas com funções administrativas*. Almedina, Coimbra, 2005.

_____, *Reflexões sobre o Estado Regulador e o Estado Contratante*. Coimbra Editora, 2013.

PEDRO COSTA GONÇALVES; LICÍNIO LOPES MARTINS – *Estudos de Regulação Pública – I (Organização de Vital Moreira)*. Coimbra Editora, 2004.

PEDRO HESPANHA; et al., *A Economia Política do Retrocesso*, Coord. JOSÉ REIS, Edições Almedina, S.A., 2014.

RAQUEL VARELA *Quem paga o Estado Social em Portugal*. Bertrand Editora, 2013.
Segurança Social: Modelos e Desafios, Conselho Económico e Social, janeiro de 2018.
[Versão Eletrónica]. Acedido em 25 de março de 2018, em https://ces.uc.pt/myces/UserFiles/livros/1097_SEGURAN%C7A%20SOCIAL_MODELO_S%20E%20DESAFIOS.pdf

RUI MEDEIROS, *Direitos, Liberdades, e Garantias e direitos sociais: entre a unidade e a diversidade*, Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia, Vol. I, Coimbra Editora, 2010.

VASCO PERERIA DA SILVA, *Para um Contencioso Administrativo dos Particulares – Esboço de uma Teoria Subjetivista do Recurso Direto de Anulação*, Almedina, Coimbra, 1989.

_____*Em Busca do Acto Administrativo Perdido*. Coleção Teses, Livraria Almedina, Coimbra, 1996.

_____*Em Busca do Ato Administrativo Perdido*, (reimpressão), Almedina, Coimbra, 2003.

VITAL MOREIRA, *Auto-Regulação Profissional e Administração Pública*. Coimbra, Livraria Almedina, 1997.

Legislação

Constituição da República Portuguesa de 1933, consultado em http://www.parlamento.pt/Parlamento/Documents/20150623_CRP-1933-Indice.pdf

Decreto n.º 5636, de 10 de maio de 1919, Diário do Governo n.º 98/1919, 8º Suplemento, Série I de 1919-05-10. Ministério do Trabalho.

Decreto n.º 5637, de 10 de maio de 1919, Diário do Governo n.º 98/1919, 8º Suplemento, Série I de 1919-05-10. Ministério do Trabalho.

Decreto n.º 5639, de 10 de maio de 1919, Diário do Governo n.º 98/1919, 8º Suplemento, Série I de 1919-05-10. Ministério do Trabalho.

Decreto n.º 5640, de 10 de maio de 1919, Diário do Governo n.º 98/1919, 8º Suplemento, Série I de 1919-05-10. Ministério do Trabalho.

Decreto Lei n.º 20944, de 27 de fevereiro de 1932, Diário do Governo n.º 49/1932, Série I de 1932-02-27. Ministério das Finanças - Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios e de Previdência Geral.

Decreto-Lei n.º 23048, de 23 de setembro de 1933, Diário do Governo n.º 217/1933, Série I de 1933-09-23. Presidência do Conselho - Sub-Secretariado de Estado das Corporações e Previdência Social.

Lei n.º 1:884, de 16 de março de 1935, Diário do Governo n.º 61/1935, Série I de 1935-03-16. Presidência do Conselho.

Decreto-Lei n.º 30711, de 29 de agosto de 1940, Diário do Governo n.º 201/1940, Série I de 1940-08-29. Presidência do Conselho - Sub-Secretariado de Estado das Corporações e Previdência Social.

Decreto-Lei n.º 32674, de 29 de fevereiro de 1943, Diário do Governo n.º 41/1943, Série I de 1943-02-20. Presidência do Conselho - Sub-Secretariado de Estado das Corporações e Previdência Social.

Lei n.º 2115, de 18 de junho de 1962, Diário do Governo n.º 138/1962, Série I de 1962-06-18. Presidência da República – Secretaria.

Decreto-Lei n.º 45 266, de 23 de setembro de 1963, Diário do Governo n.º 224/1963, Série I de 1963-09-23. Ministério das Corporações e Previdência Social - Gabinete do Ministro.

Decreto-Lei n.º 391/72, de 13 de outubro, Diário do Governo n.º 239/1972, Série I de 1972-10-13. Ministério das Corporações e Previdência Social.

Decreto-Lei n.º 217/74, 27 de maio, Diário do Governo n.º 123/1974, Série I de 1974-05-27. Presidência do Conselho de Ministros.

Decreto-Lei n.º 169-D/75, de 31 de março, Diário do Governo n.º 75/1975, 3º Suplemento, Série I de 1975-03-31. Ministérios do Trabalho e dos Assuntos Sociais.

Constituição da República Portuguesa de 1976, consultado em <https://www.parlamento.pt/parlamento/documents/crp1976.pdf>

Lei n.º 28/84, de 14 de agosto, Diário da República n.º 188/1984, Série I de 1984-08-14. Assembleia da República.

92/442/CEE: Recomendação do Conselho, de 27 de julho de 1992

Diário da Assembleia da República, 1996, I Série, 68, pág. 2214

Lei n.º 17/2000, de 08 de agosto, Diário da República n.º 182/2000, Série I-A de 2000-08-08. Assembleia da República.

Acórdão do Tribunal Constitucional proferido no processo n.º 502/2002, publicado no Diário da República n.º 36/2003, Série I-A de 2003-02-12.

Lei n.º 13/2003, de 21 de maio, Diário da República n.º 117/2003, Série I-A de 2003-05-21. Assembleia da República.

Decreto-Lei n.º 92/2004, de 20 de abril, Diário da República n.º 93/2004, Série I-A de 2004-04-20. Ministério da Segurança Social e do Trabalho.

Lei n.º 45/2005, de 29 de agosto, Diário da República n.º 165/2005, Série I-A de 2005-08-29. Assembleia da República.

Decreto-Lei n.º 141/2006, de 27 de julho, Diário da República n.º 100/2012, Série I de 2012-05-23. Ministério das Finanças.

Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro

Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de junho, Diário da República n.º 115/2010, Série I de 2010-06-16. Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social.

Decreto-lei n.º 133/2012, de 27 de junho, Diário da República n.º 123/2012, Série I de 2012-06-27. Ministério da Solidariedade e da Segurança Social.

Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro, Diário da República n.º 19/2013, 1º Suplemento, Série I de 2013-01-28. Assembleia da República.

Acórdão n.º 296/2015, publicado no Diário da República n.º 114/2015, Série I de 2015-06-15.

Decreto-Lei n.º 01/2016, de 06 de janeiro, Diário da República n.º 216/2016, Série II de 2016-11-10. Planeamento e das Infraestruturas - Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I. P.

Decreto-Lei n.º 90/2017, de 28 de julho, Diário da República n.º 145/2017, Série I de 2017-07-28. Trabalho, Solidariedade e Segurança Social.

Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio, Diário da República n.º 100/2012, Série I de 2012-05-23. Ministério das Finanças.

Dissertações de Mestrado e Teses de Doutoramento

ANDRÉA BUENO MAGNANI MARIN DOS SANTOS, *Revisitando os direitos sociais: a (in)evitável densificação jurisdicional?* Dissertação de Mestrado em Direito Ciências Jurídico-Políticas, Faculdade de Direito do Porto. Acedido em 16 de março de 2018, em: <https://repositorio-aberto.up.pt/handle/10216/84941>

CECÍLIA MARIA DOS SANTOS CARVALHO, Cecília Maria dos Santos, *Rendimento Social de Inserção – Alterações das Condições de Acesso no Período de 2006-2012*.

Dissertação de Mestrado em Gestão e Políticas Públicas. Lisboa, 2017. [Consultado em 20 de fevereiro de 2018] Disponível em:

<https://www.repository.utl.pt/handle/10400.5/13328>

JULIANA CARDOSO SARAIVA, *Rendimento Social de Inserção – Um instrumento de Integração Social*. Dissertação de Mestrado em Serviço Social, Vila Real, 2015. Acedido em 22 de janeiro de 2018, em: <https://slidex.tips/download/rendimento-social-de-insercao-um-instrumento-de-integraao-social>

MARISA APOLINÁRIO, *O Estado Regulador: o novo papel do Estado Análise da perspetiva da evolução recente do Direito Administrativo, O exemplo do sector da energia*, Tese de Doutoramento em Direito, Universidade Nova de Lisboa, abril de 2013, Acedido em 29 de junho de 2018, em: https://run.unl.pt/bitstream/10362/18556/1/Apolin%C3%A1rio_2013.pdf

Outras Publicações

Apontamento do Conselho de Finanças Públicas n.º 2/2014 - Sistemas de Proteção Social
Nota: CGA – Caixa Geral de Aposentações; CPAS - Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores.

Censos 2011 – Resultados Definitivos Região Centro, Lisboa: Instituto Nacional de Estatística, Acedido em 13 de março, em: file:///C:/Users/Toshiba/Downloads/Censos2011_RDefinitivos_Centro_3.pdf

Declaração Universal dos Direitos dos Homens. Acedido em 26/06/2018, em:

<https://dre.pt/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>

Guia Prático – Rendimento Social de Inserção. Acedido em 13 de março de 2018, no *Web site* da: Segurança Social: [http://www.seg-](http://www.seg-social.pt/documents/10152/24709/8001_rendimento_social_insercao/75f2f024-aeac-42dc-81ad-503ab0e9c441)

[social.pt/documents/10152/24709/8001_rendimento_social_insercao/75f2f024-aeac-42dc-81ad-503ab0e9c441](http://www.seg-social.pt/documents/10152/24709/8001_rendimento_social_insercao/75f2f024-aeac-42dc-81ad-503ab0e9c441)

Livro Verde sobre as *Parcerias Público-Privadas e o Direito em matéria de Contratos Públicos e Concessões*. [Consultado em 26 de março de 2018] Disponível em:

https://www.tcontas.pt/eventos/ContratacaoPublica/Docs/COM/com2004_0327pt01.pdf

Segurança Social: Modelos e Desafios, Conselho Económico e Social, janeiro de 2018.

Acedido em 25 de junho, em:

<http://www.ces.pt/storage/app/uploads/public/5a8/eca/933/5a8eca9335f96252023364.pdf>.

Outros Sítios da Internet

http://censos.ine.pt/xportal/xmain?xpid=CENSOS&xpgid=censos_quadros

<http://cm-leiria.maps.arcgis.com/apps/MapSeries/index.html?appid=27c21a15f0d348b6b08dc360fd1e6659>

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

<http://cm-leiria.maps.arcgis.com/apps/MapSeries/index.html?appid=27c21a15f0d348b6b08dc360fd1e6659>

Anexos

Quadro 1 - População residente por grupos etários após agregação das freguesias

População residente por grupos etários após agregação das freguesias									
	Total	0-14		15-24		25-64		65 ou mais anos	
		Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
Concelho de Leiria	126879	19317	15,22%	14544	11,46%	70864	55,85%	22154	17,46%
Amor	4747	739	15,57%	498	10,49%	2620	55,19%	890	18,75%
Arrabal	2684	388	14,46%	295	10,99%	1419	52,87%	582	21,68%
Caranguejeira	4691	704	15,01%	558	11,90%	2490	53,08%	939	20,02%
Coimbrão	1735	196	11,30%	198	11,41%	893	51,47%	448	25,82%
Maceira	9914	1339	13,51%	1055	10,64%	5474	55,21%	2046	20,64%
Milagres	3071	463	15,08%	376	12,24%	1694	55,16%	538	17,52%
Regueira de Pontes	2221	322	14,50%	256	11,53%	1230	55,38%	413	18,60%
Bajouca	2004	318	15,87%	265	13,22%	1050	52,40%	371	18,51%
Bidoeira de Cima	2250	360	16,00%	226	10,04%	1177	52,31%	487	21,64%
União das freguesias de Colmeias e Memória	4085	499	12,22%	460	11,26%	2003	49,03%	1123	27,49%
União das freguesias de Leiria, Pousos, Barreira e C	31775	4807	15,13%	3618	11,39%	18288	57,55%	5062	15,93%
União das freguesias de Marrazes e Barosa	24684	4222	17,10%	2766	11,21%	14352	58,14%	3344	13,55%
União das freguesias de Monte Real e Carvide	5738	823	14,34%	589	10,26%	3150	54,90%	1176	20,49%
União das freguesias de Monte Redondo e Carreira	5564	826	14,85%	683	12,28%	3055	54,91%	1000	17,97%
União das freguesias de Parceiros e Azoia	6940	1091	15,72%	778	11,21%	4044	58,27%	1027	14,80%
União das freguesias de Santa Catarina da Serra e C	4870	712	14,62%	694	14,25%	2599	53,37%	865	17,76%
União das freguesias de Santa Eufêmia e Boa Vista	4072	603	14,81%	497	12,21%	2196	53,93%	776	19,06%
União das freguesias de Souto da Carpalhosa e Ortig	5834	905	15,51%	732	12,55%	3130	53,65%	1067	18,29%

Tabela elaborada segundo os últimos dados estatísticos disponíveis - Censos 2011



FDUC FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Inquérito por Questionário

Este inquérito está a ser realizado no âmbito da Dissertação do 2.º Ciclo – Mestrado de Especialização Avançada em Administração Público-Privada e pretende-se conhecer a opinião dos beneficiários do Rendimento Social de Inserção sobre as razões que dificultam a sua inserção no contexto laboral.

O tratamento das respostas será efetuado de forma a garantir o total anonimato das mesmas.

Desde já agradecemos o tempo dispensado ao seu preenchimento.

Obrigado pela sua participação.

1. Género: Masculino Feminino

Zona Rural	<input type="checkbox"/>
Zona Urbana	<input type="checkbox"/>

2. Idade

- 18-25 anos
- 26-35 anos
- 36-45 anos
- 46-55 anos
- Mais de 56 anos

3. Estado Civil

- Solteiro(a)
- Casado(a)
- Divorciado (a) ou Separado (a)
- União de Facto
- Viúvo(a)

4. Agregado Familiar composto por...

- 1 Pessoa
- 2 Pessoas
- 3 Pessoas
- 4 Pessoas
- 5 Pessoas ou mais
- Outro (Especifique) _____

5. Habilitações Literárias

- Sem instrução
- Até 6.º ano de escolaridade
- Do 7.º ao 10.º ano de escolaridade
- Até ao 12.º ano de escolaridade
- Licenciatura
- Pós-Graduação
- Mestrado
- Doutoramento
- Pós-Doutoramento
- Outro: _____

Prestação de Rendimento de Inserção Social (doravante designado por RSI)**6. Equacionou outra alternativa antes de recorrer ao RSI?**

- Sim
 - Não
 - Se sim, qual?
- _____

7. Em que ano requereu o RSI pela primeira vez? (procurar identificar o ano)

8. Há muitos beneficiários atuais do RSI que, por diversas razões, já beneficiaram do rendimento no passado, e voltaram mais tarde a requerer novamente. Este é o seu caso?

- Não, nunca foi interrompido, sou requerente do RSI pela primeira vez
- Sim, já houve interrupção por uma ou mais vezes
- Não sabe/Não responde

9. Há quanto tempo é beneficiário do RSI, tendo em consideração a última vez que requereu? _____

10. Qual a principal razão que o levou a uma situação de carência económica grave da última vez que recorreu ao RSI? (de entre as seguintes razões assinale no máximo 3)

- Separação/divórcio
- Redução de salário
- Toxicodependência de um dos elementos da família
- Necessidade de cuidar de elementos do agregado familiar por dependência (crianças, idosos, pessoas com deficiência)
- Incapacidade para fazer face às despesas
- Endividamento
- Problema de Saúde
- Perda de Trabalho/desemprego
- Outras Razões. Qual? _____
- Não sei, não me lembro
- NS/NR

No âmbito do RSI assinou um Contrato de Acordo de Inserção, que permite integrar-se social e profissionalmente, onde se estipulam as obrigações que o beneficiário deve cumprir para poder receber uma **prestação em dinheiro** para satisfação das suas necessidades básicas. Vamos colocar-lhe algumas questões sobre este contrato, começando por perguntar:

11. Já assinou algum Contrato de Programa de Inserção?

Sim

Não

12. Em relação ao Programa de Inserção, considera que participou na definição das ações negociadas?

Sim

Não

Não quero responder (passe à pergunta 15)

13. Como participou? Dê um exemplo.

14. Já cumpriu alguma das ações acordadas no Programa de Inserção?

Qual(ais)? _____

15. Para além da prestação pecuniária que recebe quais são as outras contrapartidas deste Acordo?

- Possibilidade de melhorar a vida do agregado familiar
- Garantia de acesso aos cuidados de saúde
- Garantia de melhores condições de habitação
- Garantia de melhorar o nível de escolaridade
- Garantia de vir a encontrar um emprego
- Outra situação. Qual? _____
- Para além do dinheiro não há outras contrapartidas

16. Considerando a sua situação com qual destas afirmações se identifica mais?
(escolher apenas uma)

- Dificilmente me imagino a viver sem RSI
- Penso que dentro dos próximos 6 meses a 1 ano deixarei de precisar do RSI
- Penso que só daqui a mais de um ano vou deixar de precisar do apoio do RSI
- NS/NR

Obrigado pela sua participação!