

# **UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA**

**INSTITUTO SUPERIOR DE ECONOMIA E GESTÃO**

**MESTRADO EM ECONOMIA E POLÍTICAS PÚBLICAS**

**POLÍTICAS PÚBLICAS LOCAIS DE ACÇÃO SOCIAL**

**Dora Maria Baeta Leitão Xarepe Pereira**

**Orientação: Professor Doutor Paulo Trigo Cortez Pereira**

**Juri:**

**Presidente: Professor Doutor Carlos Alberto Farinha Rodrigues**

**Vogais: Professora Doutora Maria Manuela de Brito Arcanjo**

**Professor Doutor Paulo Trigo Cortez Pereira**

**SETEMBRO/2011**

## *Resumo*

Existe hoje uma falta de estruturas de apoio aos idosos, e Portugal está num processo rápido de envelhecimento da população. Partindo do pressuposto que o bem-estar dos cidadãos deve ser uma preocupação das administrações públicas, coloca-se a seguinte questão: devem as autarquias locais, como nível descentralizado da administração, cumprir um papel mais interventivo assegurando a gestão de equipamentos e realizando investimentos na construção, ou no apoio à construção de lares e centros de dia para idosos?

Para responder a esta questão identificam-se as principais alterações demográficas que se perspectivam nas próximas décadas e avalia-se o papel que o Estado, o mercado, e o terceiro setor desempenham. Os quadros teóricos em que se insere este trabalho são, por um lado a teoria do federalismo orçamental e por outro os diferentes modelos de Estado Social. As políticas públicas sociais de apoio aos idosos estão muito centralizadas em Portugal, quando consideramos o contexto europeu.

A análise empírica efectuada permite não só perspectivar as necessidades crescentes de equipamentos para idosos, dado o envelhecimento da população, bem como o carácter residual da intervenção pública nesta área. A oferta de equipamentos é assegurada sobretudo pelas IPSS (civis e religiosas), seguido do sector privado. Porém, os dados disponíveis mostram que o acréscimo da oferta está a ser assegurado sobretudo pelo sector privado, o que coloca problemas de equidade pois exclui aqueles que não têm condições para pagar. Há pois fundamento para uma maior intervenção das autarquias.

Aceitando-se que as autarquias locais têm pouca aptidão para a gestão de equipamentos desta natureza considera-se, no entanto, que podem contribuir quer directamente com a construção de infra-estruturas quer através de incentivos ao seu alcance que concorram para atenuar a situação actual de carência na oferta de equipamentos.

**Palavras-Chaves:** Eficiência, equidade, descentralização, políticas públicas locais, terceiro sector, estado-providência, lares de idosos

## ***Abstract***

Today there is a lack of support structures for the elderly, and Portugal is facing a rapid process of aging. Assuming that the well-being of citizens should be a concern of government, a relevant question is the following: should local authorities, have more interventionist role by ensuring the management and investment in equipment construction, or in supporting the construction of homes and centers for the elderly?

To answer this question we identify the major demographic changes that lie ahead in the coming decades and assess the role that the state, the market, and the third sector play. The theoretical framework of this work is, on one hand, the theory of fiscal federalism and on the other the different models of welfare state. The social policies and support for older people are very centralized in Portugal, when we consider the European context.

The empirical analysis carried out not only allows foreseeing the growing needs of equipment for the elderly, given the aging population, but also the residual nature of public intervention in this area. The supply of equipment is performed mainly by the IPSS (civil and religious charities), followed by the private sector. However, available data show that the increase in supply is being provided primarily by the private sector, which poses problems of equity because it excludes those who can't afford to pay. There is, therefore, a foundation for greater involvement of local authorities.

Accepting that local authorities have little aptitude for the management of such equipments is considered, however, that they may contribute either directly to building the needed infrastructures or to provide incentives to increase private, or third sector, supply of facilities needed for the elderly.

Key Words: Efficiency, equity, decentralization, local public policy, third sector, welfare state, elderly housing.

## Índice

<b>Resumo</b> .....	<b>1</b>
<b>Abstract</b> .....	<b>2</b>
<b>Agradecimentos</b> .....	<b>5</b>
<b>Introdução</b> .....	<b>6</b>
<b>1. Federalismo orçamental e equipamentos sociais</b> .....	<b>7</b>
<b>2.O Estado Social em Portugal</b> .....	<b>8</b>
2.1. O Modelo Português de Estado-Providência.....	9
2.2. O Terceiro Setor.....	12
2.3. Contextualização das Políticas Sociais nas Autarquias Locais .....	15
2.4. As Políticas Públicas Locais de Ação Social de apoio aos Idosos .....	17
<b>3. A Ação Social Local</b> .....	<b>19</b>
3.1. Uma Perspetiva Demográfica .....	19
3.2. A Rede Nacional de Serviços e Equipamentos Sociais .....	22
3.3. A Distribuição dos Recursos Locais .....	28
<b>Conclusões</b> .....	<b>32</b>
Bibliografia .....	34
<b>Legislação</b> .....	<b>37</b>
<b>Anexos</b> .....	<b>39</b>

## ***Índice de Quadros***

Quadro 3. 1 - Indicadores Demográficos I.....	20
Quadro 3. 2 - Índice de Dependência dos Idosos.....	21
Quadro 3. 3 - População com 75 e mais anos .....	21
Quadro 3. 4 - Distribuição de Equipamentos Sociais por Natureza Jurídica .....	25
Quadro 3. 5 - Taxa de Cobertura de Lares de Idosos 2010/2011 .....	26
Quadro 3. 6 - Distribuição da Provisão de Cuidados Prolongados por Personalidade Jurídica ..	27
Quadro 3. 7 - Taxa de Cobertura de Cuidados Prolongados em Instituições para Idosos.....	28
Quadro 3. 8 - Despesas de Investimento em Edifícios.....	30
Quadro 3. 9 - Estrutura da Despesa em Edifícios em 2009.....	31
Quadro 3. 10 - Índices de Envelhecimento/Dependência dos Idosos .....	39
Quadro 3. 11 - Distribuição de Lares de Idosos por Distrito e Personalidade Jurídica em 2010	40
Quadro 3. 12 - Distribuição de Lares de Idosos por Distrito e Personalidade Jurídica em 2011	40
Quadro 3. 13 - Taxa de Utilização dos Lares em 2010 .....	41
Quadro 3. 14 - Taxa de Utilização dos Lares em 2011 .....	41
Quadro 3. 15 - Despesas de Investimento em Edifícios entre 2003 e 2009 .....	42
Quadro 3. 16 - Estrutura da Despesa 2003/2009.....	42
Quadro 3. 17 - Municípios com Despesas de Investimento em Lares de Idosos 2003/2009 .....	43

## *Agradecimentos*

Gostaria de começar este trabalho por agradecer àqueles que de uma forma ou de outra contribuíram para a realização deste meu trabalho:

Ao Professor Doutor Paulo Trigo Pereira, dono de uma infindável paciência, pelo precioso tempo que me concedeu e pela disponibilidade que sempre teve como orientador ao longo da sua execução;

A todos os meus colegas de curso, em especial ao Luís Pêssego e à Susana Veríssimo, pelo incentivo;

Ao meu marido e à minha filha que souberam sempre esperar e me fazem acreditar que vale a pena.

E à minha mãe, onde quer que esteja.

## ***Introdução***

O envelhecimento da população a par das alterações verificadas nos padrões familiares, com o aumento no número de mulheres no mercado de trabalho, casamentos tardios e a diminuição do número de filhos por casal, são uma realidade relativamente recente. Esta nova realidade traz um conjunto de novos problemas e obriga à procura de soluções, entre elas a criação de equipamentos de apoios aos idosos. É sobre a criação e gestão de equipamentos de apoio aos idosos e sobre que instituições devem ser por elas responsáveis que este trabalho se pretende debruçar. Mais concretamente questiona-se qual o papel a desempenhar pelas autarquias na presença de outros atores (privados, IPSS civis, IPSS religiosas)

Este trabalho é composto por três secções. Na primeira secção é feito um breve enquadramento teórico na teoria do federalismo orçamental procurando justificar a intervenção pública local com base no critério de equidade, em particular a igualdade de oportunidades.

A secção 2 procura contextualizar as políticas sociais no modelo português de estado-providência expondo os seus intervenientes, as suas características principais, e as suas áreas de atuação, com especial incidência sobre o terceiro sector, mas também sobre o papel das autarquias locais neste âmbito restrito. Para cumprir este objetivo é feita uma abordagem ao modelo português de estado-providência comparando-o com outros modelos presentes na europa; ao terceiro sector, às suas características particulares e à sua expressão nacional; às autarquias locais, e ao espaço que ocupam na resolução dos problemas sociais dos seus cidadãos. Na secção 3 é feita uma apreciação empírica onde é dada a conhecer a situação demográfica, a distribuição da rede nacional de serviços e equipamentos sociais de apoio aos idosos, e a distribuição de recursos locais procurando perceber a dimensão da intervenção das autarquias locais neste âmbito em particular, sobretudo ao nível do investimento

Por último são apresentadas as conclusões, salientando os diferentes tipos de políticas sociais locais que poderão ser implementadas para apoio aos idosos.

## ***1. Federalismo orçamental e equipamentos sociais***

A problemática central deste trabalho – o papel desejável das autarquias na oferta de equipamentos sociais para idosos – insere-se no tema mais genérico da função redistribuição do sector público. Na realidade há um problema de equidade, resultante de nem todos os indivíduos que o desejarem terem capacidade de pagar um lar de idosos privado, pelo que deixando apenas ao livre funcionamento do mercado, criar-se-ia um problema grave de justiça social. Isto sugere que deverá existir uma intervenção pública neste sector, mas não esclarece se essa intervenção deverá ser centralizada na administração central e desconcentrada, ou se ela deverá ser descentralizada nas autarquias locais.

A teoria do federalismo orçamental (Oates 1999) tem precisamente analisado o problema da distribuição óptima de competências e recursos entre os diferentes níveis de administração. A teoria clássica (ou de primeira geração) parte das funções do estado – redistribuição, estabilização macroeconómica, e afetação de recursos - propostas por Musgrave (Musgrave e Musgrave 1980) e analisa em relação a cada uma delas se deve ser centralizada ou descentralizada. No essencial conclui que a função afectação deve ser descentralizada, isto é, que os bens públicos nacionais, regionais e locais devem ser fornecidos respectivamente pela administração central, regional e local desta forma respondendo às variadas preferências das populações dos respetivos territórios (Oates 1999, 2005 e 2006). Em contrapartida, que as funções estabilização macroeconómica e redistribuição devem ser centralizadas. Os argumentos centrais para a centralização da função redistribuição são dois (Pereira et al. 2009 p. 340 e 341). Por um lado, a concepção de equidade e de justiça é nacional e deve ser implementada com tratamento aproximadamente uniforme no espaço nacional. Por outro, a descentralização da função redistribuição levaria a que os municípios mais generosos implementassem políticas sociais locais mais redistributivas, e deste modo atrairiam população mais carenciada e levariam ao êxodo (pela sobrecarga tributária em impostos locais) os com maior património, o que levariam à saída de alguns. Estes dois efeitos conjugados levariam a uma situação de *stress fiscal* destes municípios. Há por isso argumentos para que a função redistribuição, sobretudo no que diz respeito à definição de montantes das prestações sociais, seja centralizada. O que não quer dizer que a implementação no terreno não seja desconcentrada em organismos da administração pública ou mesmo em articulação com instituições particulares de solidariedade social.

A função distribuição pode ser desempenhada numa dupla vertente, a redistribuição de rendimento (através do sistema fiscal e das prestações da segurança social), mas também através da provisão de bens, serviços ou equipamentos à população na esfera do que alguns chamaram de bens de mérito. A oferta de lares de idosos e centros de dia cai precisamente nesta categoria de equipamentos. Ora o argumento acima utilizado do *stress fiscal* é mais válido para as prestações pecuniárias, pois existe maior mobilidade de população em geral, do que em relação a equipamentos colectivos para idosos, pois não existe mobilidade significativa nos idosos. Assim, e ao contrário do sugerido na literatura clássica do federalismo orçamental, parece existir campo para que haja alguma descentralização (e já não apenas desconcentração) de competências para as autarquias locais no âmbito da oferta de equipamentos colectivos.

Temos então um cenário onde o estado produz e fornece de forma gratuita, e outro em que o estado deixa o seu papel de fornecedor para passar a ter um papel regulador transferindo a provisão desses bens para a esfera privada, mas onde o financiamento é total ou parcialmente público. Estes agentes privados podem agir numa lógica puramente lucrativa, ou proceder de forma mais solidária fornecendo bens e serviços sem visar o lucro. É nesta mescla de soluções onde se combinam o estado, o mercado e o terceiro setor, que se forma aquilo a que habitualmente se designa por *welfare-mix*. O papel das autarquias locais neste *welfare-mix* é pois a questão central deste trabalho. No próximo capítulo enquadraremos a análise no contexto dos modelos de estado social.

## ***2.O Estado Social em Portugal***

Vários foram os momentos que marcaram o estado providência em Portugal ao longo do último século e que o ajudaram a transformar-se naquilo que é hoje. Desses momentos destacam-se a definição das bases gerais de apoio à organização da previdência social com a aprovação da Lei nº 1884, em 16 de Março de 1935; a reforma da previdência social após a publicação da Lei nº 2115, em 15 de Junho de 1962, e posterior regulamentação, e que permitiu o alargamento do seu âmbito de aplicação passando a abranger situações até então não cobertas, tornando o esquema de prestações sociais mais completo; e o período que se seguiu ao 25 de Abril de 1974 com a consagração da universalidade de alguns direitos sociais e o aumento e aprofundamento de outros.

Por outro lado há já longos anos que o terceiro sector representa um papel fundamental na proteção social em Portugal. As misericórdias, fruto da inspiração católica, fundadas por iniciativa da rainha D. Leonor em Agosto de 1498 multiplicaram-se por todo o país tornando-se no grande polo da assistência privada, de nível local, nos domínios da saúde, da educação e da ação social e que permanecem nos dias de hoje conjuntamente com outras instituições como as mutualidades e as Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) em geral e que representam grande parte do terceiro sector em Portugal. Contrariamente, o processo de descentralização para as autarquias locais é recente<sup>1</sup>.

Este capítulo procura mostra a relação entre o modelo de estado-providência em Portugal, o contributo do terceiro sector e as competências das autarquias locais no que alude às políticas de ação social, principalmente daquelas que se relacionam com os idosos.

## ***2.1. O Modelo Português de Estado-Providência***

Na literatura existente é possível encontrar diferentes abordagens que permitem comparar e classificar diferentes tipologias de estado-providência (Esping-Andersen 1990, Pereirinha 1996), no entanto, tendo por objetivo apreciar sobre o caso concreto de Portugal o ponto de partida foi o modelo proposto por Esping-Andersen<sup>2</sup> construído com base na forma como o estado e o mercado se interrelacionam. A construção destes regimes, feita com recurso a três conceitos, ajudam a definir a forma com os diferentes países organizam os seus esquemas de proteção social. Esses conceitos são a “*desmercadorização*”, ou grau de independência do indivíduo em relação ao mercado; a *estratificação social* que se manifesta essencialmente na conceção e organização de programas e esquemas de proteção social que podem ser, ou não, diferenciados

---

<sup>1</sup>Comparativamente com outros países da Europa continental e do norte, e tem sido sobretudo no domínio da educação.

<sup>2</sup>*The Three Worlds of Welfare Capitalism* (1990)

consoante a desigualdade de estatuto e condição social dos cidadãos; e a forma como essa proteção é oferecida entre o estado e o mercado.

A integração destes três conceitos permitiu a composição de três regimes de estados-providência: i) o social-democrata com um elevado grau de *desmercadorização*, um regime de proteção social universal e marcadamente redistributivo, e onde o estado é a figura principal na provisão do bem-estar; ii) o regime liberal onde a *desmercadorização* é residual, a redistribuição do rendimento é praticamente inexistente e a proteção social está dependente do mercado dividindo a sociedade em quem tem recursos para aceder ao mercado e em quem está dependente da assistência, pelo que a provisão do bem-estar é em larga medida assegurada pelo sector privado; iii) e o regime conservador-corporativista onde a *desmercadorização* é elevada para uma grande faixa da população, a estratificação social é marcadamente corporativista, e onde o estado e o mercado só intervêm se estiver esgotado o papel da família<sup>3</sup>.

Com base nestes pressupostos o modelo de proteção social português, à semelhança dos outros países do sul do continente europeu<sup>4</sup>, é visto como pertencente ao modelo corporativo embora numa versão pouco desenvolvida (Rhodes, 1996; Flaquer, 2000; Silva, 2002), cujas características se distinguem dos demais países corporativos e que são marcadas pelo nosso percurso ao longo da história. A história mostra que na maioria dos casos o modelo corporativo resulta de estratégias levadas a cabo por estados autoritários com o objetivo de travar a mobilização de movimentos de trabalhadores e de aumentar a lealdade dos funcionários públicos. O objeto central das políticas sociais do modelo corporativo não é a *desmercadorização* nem a promoção social através da redistribuição, mas antes a manutenção de formas persistentes de solidariedades (família e terceiro sector) que procuram responder aos riscos sociais (Silva, 2002). Ao estado cabe garantir a estabilidade e a segurança enquanto as solidariedades se ocupam do bem-estar social.

Por seu lado Liebfried (1992) fala mesmo na existência de um quarto grupo de países que em comum têm o facto de “sofrerem” uma forte influência da igreja católica no que concerne às políticas de bem-estar social, concedendo à doutrina social da igreja e ao

---

<sup>3</sup>Afamília aparece como vértice principal do triângulo do bem-estar.

<sup>4</sup>Tomando como países do Sul da Europa o grupo que integra a Espanha, Grécia, Itália e Portugal.

princípio da subsidiariedade uma importância fundamental, e por considerarem ser mais capaz de garantir o bem-estar através de estruturas distintas do mercado, incluindo aqui todas as formas de solidariedade quer sejam da igreja, da família ou de outras instituições sociais. Também Pereirinha (1996) coloca algumas reservas chamando à atenção para dois factos que limitam a aplicação dos regimes propostos por Esping-Andersen a Portugal, porque por um lado deixa fora da sua análise o sector informal focando-se apenas na *desmercadorização* e no mercado de trabalho, por outro não tem em conta os mecanismos de solidariedade tão importantes no combate à pobreza e exclusão social. Arcanjo (2006) (2009) divulga que estudos empíricos realizados não detetaram a existência de um grupo específico de países do sul da Europa com estados sociais de características marcadamente comuns, e que a posição de Portugal face às tipologias dos regimes de bem-estar permanece uma questão em aberto estando dependente da própria evolução do estado social, mas também das opções conceptuais e metodológicas escolhidas para realizar esses estudos.

Várias têm sido as críticas feitas à classificação encetada por Esping-Andersen, no entanto não se pode considerar que exista outra melhor, existem outras diferentes porque se baseiam em critérios diferentes. Esping-Andersen também reconhece que alterações sociais ocorridas nos últimos anos podem levar a uma alteração na classificação dos estados-providência.

Nas últimas décadas temos vindo a assistir a alterações económicas e sociais profundas que contribuem para pôr em causa os princípios fundamentais do estado-providência. Segundo Esping-Andersen (1998) os fatores que mais contribuem para a insustentabilidade dos estados-providência no século XXI são:

- a) o impacto da internacionalização económica que inclui a globalização financeira, a mobilidade do capital e o comércio global;
- b) as mudanças demográficas com a diminuição da natalidade, o aumento da esperança de vida, a consequente diminuição das contribuições sociais e o aumento das despesas;
- c) e o papel económico das mulheres que as “desvia” do lar para o mercado de trabalho tornando as tarefas de ter filhos e de cuidar dos idosos muito mais difícil ou até impossível.

A alteração dos paradigmas que estiveram presentes na gênese dos estados-providência tem provocado aceso debate sobre a sustentabilidade da continuidade dos mesmos dentro dos atuais padrões. Em Portugal face ao aumento das despesas com a manutenção do estado-providência e ao crescendo das necessidades sociais as respostas do estado parecem estar a abrandar. Existindo uma certa “falência” ou fracasso na provisão de bem-estar social por parte do estado restam o mercado, a família e o terceiro setor.

## ***2.2. O Terceiro Setor***

O terceiro setor é, à semelhança do estado e do mercado, um setor da economia que procura fornecer bens e serviços que o estado e o mercado também oferecem, mas ou o fazem de forma deficiente (estado), ou o fazem a um preço que nem todos conseguem pagar (mercado). As suas principais características residem no facto de ser um setor sem fins lucrativos e de construir a sua atividade com base em práticas de solidariedade, diferindo das estruturas de mercado porque não se apropriam do excedente, e do estado porque não se financiam com impostos.

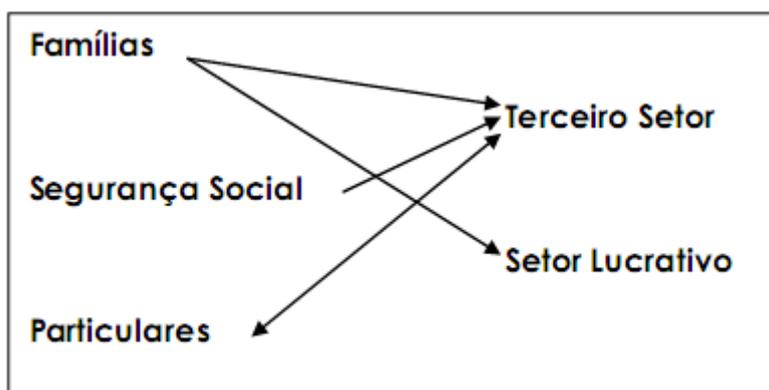
O campo de ação do terceiro setor é muito vasto e dele fazem parte associações e fundações em áreas tão diversas como a cultura e o lazer, desporto, educação, saúde, desenvolvimento científico e proteção ambiental, e ajudam a combater a pobreza e exclusão social, a fome e a doença, o analfabetismo, contribuindo também para a educação social e ambiental.

São vários os motivos que justificam a presença do terceiro setor na economia. Uma das razões é a existência de fracassos de mercado, não que o mercado não esteja disposto a oferecer bens e serviços pelos quais o terceiro setor também compete, mas porque existe uma procura não solvente, ou seja, que não tem condições financeiras para adquirir esses serviços no mercado. Outra razão será a decorrência de fracassos de estado motivados pela tendência do decisor público em favorecer a preferência da maioria, maximizando a utilidade do voto na perspectiva de ganhar eleições, o que tem como consequência o negligenciar das necessidades das minorias. E ainda por existir informação imperfeita por parte do estado sobre a disposição a pagar dos cidadãos pelo

fornecimento de bens e serviços públicos. Este setor tem vantagens porque por um lado ajuda a eliminar a injustiça social criada pelas condições de partida dos indivíduos relativamente aos direitos de propriedade, e pelos mecanismos de mercado que são muitas vezes geradores de desigualdades, produzindo melhorias da equidade e consequentemente do bem-estar. Por outro lado melhora a eficiência porque o sentimento de pertença a um grupo e a partilha de valores comuns, e o facto de tomarem decisões com base em critérios de racionalidade económica numa lógica de mercado, ajudam a atenuar comportamentos *free-rider* e a gerir melhor os seus recursos.

O crescente interesse pelo terceiro setor na provisão de bens e serviços sociais tem algumas vantagens consideráveis porque por um lado diminui alguma tensão sobre o estado, mesmo que também seja financiado através de recursos públicos (financiamento público e benefícios fiscais), e por outro contribui para a descentralização dos serviços tornando-os mais eficientes. Para além do financiamento público<sup>5</sup> constituem suportes financeiros do terceiro setor a venda dos serviços que presta à comunidade, os donativos de particulares (quotizações e mecenato), a constituição de parcerias e o trabalho voluntário.

**Quadro 2. 1 - Fluxos Financeiros**



Ainda em relação ao seu financiamento verificamos que as famílias transferem recursos para o terceiro setor como forma de participação no pagamento de bens e serviços. Também os particulares são parte deste fluxo financeiro, vistos aqui como uma faixa da população que contribui financeiramente através de quotizações e donativos, mas

<sup>5</sup> Os Centros Distritais da Segurança Social/Instituto da Segurança Social celebram acordos de cooperação com as IPSS ou entidades equiparadas com os quais garantem a concessão direta de prestações em equipamentos sociais e serviços às populações por via da atribuição de participações financeiras.

também com trabalho voluntário, e que recebem em alguns casos prestações e subsídios sociais<sup>6</sup>. Já a segurança social estabelece com o terceiro setor uma relação financeira que se limita a transferir, ao abrigo de acordos de cooperação, recursos financeiros sob a forma de comparticipação pelos serviços prestados. Relativamente à relação existente entre famílias com o sector lucrativo é unívoca, com as famílias a transferirem recursos financeiros a título de pagamento pelos bens e serviços.

É mesmo de realçar a dimensão económica deste sector. Num estudo realizado para o ano de 2002 (FRANCO et al. 2005) o terceiro setor dava emprego a cerca de 250.000 pessoas, 70% das quais remuneradas e as restantes a trabalhar em regime de voluntariado, o que equivalia a 4,2% da população ativa; e o valor da despesa total de todas as instituições foi de 5,2 mil milhões de euros, ou seja, 4,2% do PIB. Estes dados permitem-nos avaliar a importância relativa do terceiro setor na economia.

Em Portugal o terceiro setor é marcado de forma indelével pelas IPSS que pela natureza dos bens e serviços que oferecem são reconhecidas pelo estado como instituições de “utilidade pública” beneficiando com isso através de acordos de cooperação e de gestão com a Segurança Social (SS). Apesar das inovações legais<sup>7</sup> dos últimos anos a relação entre o estado e as IPSS continua a ser muito centralizada limitando em muito o desempenho das autarquias locais na relação entre os cidadãos e as IPSS.

É de referir que de acordo com os dados disponíveis<sup>8</sup>, e no que à ação social diz respeito, a maioria das IPSS existentes estão organizadas em, por ordem decrescente: Associações de Solidariedade Social, Irmandades da Misericórdia, Centro Social Paroquial, Fundações de Solidariedade Social, outras.

---

<sup>6</sup> Caso das mutualidades e das cooperativas por exemplo.

<sup>7</sup> Lei de Bases da Segurança Social, Estatuto das IPSS, Rede Social, Quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais.

<sup>8</sup> [www.cartasocial.pt](http://www.cartasocial.pt)

### ***2.3. Contextualização das Políticas Sociais nas Autarquias Locais***

As políticas públicas locais de ação social inserem-se num vasto conjunto de políticas sociais que visam uma melhoria das condições de vida dos cidadãos e cujo âmbito de aplicação se faz dentro da administração local, mas cujas consequências ultrapassam essa fronteira<sup>9</sup>. Às autarquias locais, dentro das atribuições e competências que a lei<sup>10</sup> lhes confere, cabe o fornecimento de bens e serviços que pelas suas características se enquadram na categoria de bens de mérito e que são instrumentos dessas políticas sociais. Pertencem a esta categoria ou classificação de bens a educação, a saúde em parceria com a administração central, a ação social, e uma grande quantidade de outros bens e serviços considerados essenciais à promoção do bem-estar e da justiça social.

Reconhecendo a importância da descentralização administrativa o estado tem vindo a transferir para as autarquias locais competências que eram da sua responsabilidade concretizando o princípio da subsidiariedade, visando o aumento da eficiência e do bem-estar. O exemplo mais recente e de maior impacto foi a transferência efetiva de competências<sup>11</sup> na área da educação, do ensino não superior, e no ordenamento da rede educativa, promovendo a aproximação entre os cidadãos e o sistema educativo e tornando-a mais eficiente.

De modo semelhante o estado promove a participação das autarquias locais na realização de ações noutras áreas por considerar que isso provoca uma promoção do desenvolvimento ao nível local e uma melhor rentabilização dos recursos concelhios. É o caso particular das políticas públicas de ação social que através da Rede Social<sup>12</sup> (RS) envolve não só as autarquias locais, mas também entidades privadas com o objetivo de melhorar a organização dos recursos e o planeamento das respostas e equipamentos sociais.

---

<sup>9</sup> Na sua maioria são concertadas no âmbito do PNAI (Plano Nacional de Ação para a Inclusão).

<sup>10</sup> Lei nº 159/99, de 14 de Setembro, que estabelece o quadro de atribuições e competências para as autarquias locais.

<sup>11</sup> Lei nº 159/99, de 14 de Setembro; Decreto-Lei nº 7/2003, de 15 de Janeiro; Decreto-Lei nº 144/2008, de 28 de Julho

<sup>12</sup> Decreto-Lei nº 115/2006 que institui a Rede Social e define a sua estrutura e modo de funcionamento

“Fomentar a articulação entre os organismos públicos e as entidades privadas, visando uma atuação concertada na prevenção e resolução dos problemas locais de exclusão social e pobreza”.<sup>13</sup>

A RS é uma plataforma de articulação de diferentes parceiros sociais<sup>14</sup>, públicos e privados sem fins lucrativos, que tem por objetivo combater problemas sociais, promover o desenvolvimento social aproveitando sinergias, competências e recursos de modo a garantir uma maior eficácia e uma melhor cobertura e organização do conjunto de respostas e equipamentos sociais ao nível local. A RS tem ainda por objetivo contribuir para programas sociais de âmbito nacional, facilitando a recolha de informação<sup>15</sup> e criando canais de comunicação entre os parceiros sociais e a população em geral.

Dentro da RS as autarquias locais encontram a sua expressão através das Comissões Sociais de Freguesia (CSF) e dos Conselhos Locais de Ação Social (CLAS). A importância maior dos CLAS reside no facto deste ser uma plataforma de auscultação e de entendimento quanto ao melhor caminho a seguir para cumprir o seu principal objetivo: resolver os problemas sociais que afetam as populações locais.

Temos então de reconhecer a importância dos CLAS que integram na sua composição eleitos locais; os representantes das entidades ou organismos do setor público para as áreas do emprego, saúde, educação, justiça, segurança, entre outros; e outros parceiros sociais que desenvolvem respostas nesta área e nos quais se inclui o terceiro sector.

Os CLAS encerram um conjunto alargado de competências das quais se destacam a realização e difusão dos diagnósticos sociais, dos planos de desenvolvimento social (PDS) estruturados a partir do diagnóstico social e dos objetivos incluídos no Plano Nacional de Ação para a Inclusão (PNAI), e que se operacionalizam através dos planos de ação anuais.

---

<sup>13</sup> Alínea d) do art.º 26º do Decreto-Lei nº 115/2006, de 14 de Julho, que institui a Rede Social.

<sup>14</sup> Parceiros sociais são todos os que fazem parte da rede social e que para além do representante da câmara municipal integra os presidentes das juntas de freguesia, os representantes distritais da segurança social, do Governo Civil, das Instituições Privadas de Solidariedade Social, representantes locais das forças de segurança, entre outros.

<sup>15</sup> Concretizados nos Planos de Desenvolvimento Social Locais (PDS)

## Quadro 2. 2 - Metodologia de Planeamento da Rede Social



**Fonte:** Segurança Social - Programa Rede Social IDS

É com base nestes instrumentos de planeamento que o PDS se operacionaliza, procurando a intervenção dos diversos parceiros sociais que integram o CLAS, concretizando os planos de ação prévios e articulando projetos e contratos de execução celebrados entre as instituições locais e nacionais, recorrendo em muito casos a programas e projetos sectoriais, nacionais e comunitários<sup>16</sup> existentes.

### ***2.4. As Políticas Públicas Locais de Ação Social de apoio aos Idosos***

“Os órgãos municipais podem assegurar a gestão de equipamentos e realizar investimentos na construção ou no apoio à construção de creches, jardins-de-infância, lares ou centros de dia para idosos e centros para deficientes”<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> São exemplo os programas PARES (Programa de Alargamento da Rede de Equipamentos Sociais), o PAIES (Programa de Apoio ao Investimento em Equipamentos Sociais) e o PAII (Programa de Apoio Integrado ao Idoso)

<sup>17</sup> N.º 1 do art.º 23º da Lei nº 159/99, de 14 de Setembro

Apesar de constantes na lei as políticas sociais locais de apoio à população idosa são ainda, de modo geral, pouco expressivas materializando-se mais em pequenos programas do que na gestão de equipamentos ou no investimento em construção de lares e centros de dia. Este facto pode ficar em parte a dever-se à não existência de qualquer regulamentação nesta área à semelhança da que foi produzida para a educação, e de as subvenções do Fundo Social Municipal<sup>18</sup> previstas na Lei das Finanças Locais serem totalmente calculadas com base na inscrição de crianças e jovens nos estabelecimentos de educação pré-escolar e ensino básico de cada município, contrariamente ao estipulado.

A política social local passa então pela criação de parcerias através do Programa Rede Social<sup>19</sup> que consagra e fomenta a formação de RS de nível local, as chamadas redes de apoio social integradas de âmbito local. A RS é então um fórum de articulação e congregação de esforços baseada na adesão por parte das autarquias e de outras entidades públicas, e de instituições privadas sem fins lucrativos que a ela queiram aderir. As RS devem ter uma postura ativa e fomentar a participação de todas as entidades que atuam no domínio social.

Ao congregar todas as diferentes instituições as redes devem contribuir para a racionalização das condições existentes, atendendo às necessidades locais, poupando recursos financeiros, materiais e humanos. Constituem assim fóruns de entreatajuda onde as entidades públicas e as particulares sem fins lucrativos articulam entre si a respetiva atuação no domínio da ação social com vista à atenuação da pobreza e exclusão social, e à promoção do desenvolvimento social.

Dito isto não se pode afirmar sobre a existência de uma política pública local de ação social direcionada aos idosos, mas sim de um conjunto de políticas sociais mais alargadas que incluem o auxílio aos idosos. O facto de a letra da lei condicionar a atuação dos órgãos municipais na gestão de equipamentos e na realização de investimentos em lares ou centros de dia para idosos, deixa à consideração dos executivos a decisão sobre o apoio a prestar. As ações dirigidas aos idosos são, na sua

---

<sup>18</sup> Artº 28º da Lei nº 2/2007, de 15 de Janeiro

<sup>19</sup> Definido de acordo com a Resolução de Conselho de Ministros nº 197/97, de 18 de Novembro e que mais tarde deu origem ao Decreto-Lei nº 115/2006, de 14 de Junho

maioria, realizadas de forma conjunta com os parceiros sociais e raramente por iniciativa municipal.

### ***3. A Ação Social Local***

O foco principal deste trabalho é as políticas locais de ação social, em particular aquelas que respeitam à gestão e construção de lares e centros de dia para idosos. Neste sentido, e com o propósito de traçar uma panorâmica sobre este assunto em particular, foi necessário recolher um conjunto de informação que possibilitasse saber quantos idosos temos e que fatia da população representa, que tipos de respostas sociais existem e quem as oferece, o que fazem as autarquias locais neste domínio específico.

Em primeiro lugar será abordada a questão demográfica para descrever a distribuição etária da população, a relação entre idosos e a restante população, o estado atual da dependência dos idosos, observando também uma perspetiva para o futuro. Seguidamente é traçada uma imagem sobre a situação da proteção social dos idosos utilizando informação sobre as estruturas sociais de apoio, que respostas sociais existem e qual a sua capacidade, a sua distribuição geográfica e a sua natureza jurídica. Por fim veremos de que forma atuam as autarquias locais neste domínio e como aplicam os seus recursos.

#### ***3.1. Uma Perspetiva Demográfica***

Tal como acontece em grande parte dos países desenvolvidos também em Portugal o envelhecimento da população se apresenta como um problema não apenas demográfico, mas também económico e social. Uma natalidade cada vez menor associada a um aumento da esperança de vida resulta numa população cada vez mais envelhecida e conseqüentemente mais dependente. Nas últimas décadas o índice de envelhecimento<sup>20</sup> tem vindo a aumentar de forma abrupta e é hoje, de acordo com a informação

---

<sup>20</sup> Quociente entre a população idosa, com idade igual ou superior a 65 anos, e a população jovem com idades compreendidas entre os 0 e os 14 anos.

disponível, quase duas vezes superior ao verificado em 1990, conforme atesta a informação contida no Quadro 3.1.

**Quadro 3.1 - Indicadores Demográficos I**

	Índice de envelhecimento	Índice de dependência de idosos	Esperança de vida à nascença da população residente	Esperança de vida aos 65 anos da população residente
	Nº		Anos	
<b>Portugal</b>				
<b>1990</b>	68,1	20,5	73,93	15,60
<b>1995</b>	85,8	22,2	75,15	16,32
<b>2000</b>	102,2	24,2	75,95	16,64
<b>2005</b>	110,1	25,4	77,69	17,58
<b>2008</b>	115,5	26,3	78,70	18,13
<b>2009</b>	<b>117,6</b>	<b>26,7</b>	<b>78,88</b>	<b>18,19</b>

**Fonte:** INE - Portugal 2010 - Estatísticas Demográficas, Estimativas Provisórias da População Residente

Muito embora o envelhecimento seja um problema nacional existem regiões onde se faz sentir de forma mais aguda. São os casos das regiões<sup>21</sup> Centro e Alentejo que contrastam com as regiões autónomas dos Açores e Madeira onde o índice de envelhecimento é bastante mais baixo quer em termos nacionais quer regionais, não porque exista maior taxa de natalidade mas porque a esperança de vida da população residente é menor que no território continental. A estas diferenças regionais não é alheio o facto de existirem também distintas densidades populacionais com os mais novos a estabelecerem-se no litoral ficando os mais velhos no interior<sup>22</sup>.

Factos como os avanços da ciência e a melhoria generalizada das condições de vida têm vindo a contribuir para uma esperança de vida mais dilatada. Já no que concerne ao cada vez menor número de filhos por casal as explicações têm um âmbito mais vasto. O aumento da escolaridade feminina, a participação cada vez maior das mulheres no mercado de trabalho e a sua difícil conciliação com a vida familiar, casamentos cada vez mais tardios e consequentemente do nascimento do primeiro filho, controlo da

<sup>21</sup> Sub-região territorial NUTS II

<sup>22</sup> Quadro 3.10. Índices de Envelhecimento/Dependência Idosos INE (2010), Anuário Estatístico de Portugal 2009, INE Lisboa (em anexos)

natalidade com um número cada vez menor de filhos por casal, e maior incerteza quanto ao futuro, são factos que concorrem para justificar uma natalidade cada vez mais reduzida.

Uma das consequências desta incapacidade para repor a população é o aumento substancial do índice de dependência dos idosos<sup>23</sup> que em 2010 era de 26,70% mas que, segundo as projeções do EUROSTAT constantes do Quadro 3.2., em 2060 será de 57,20%.

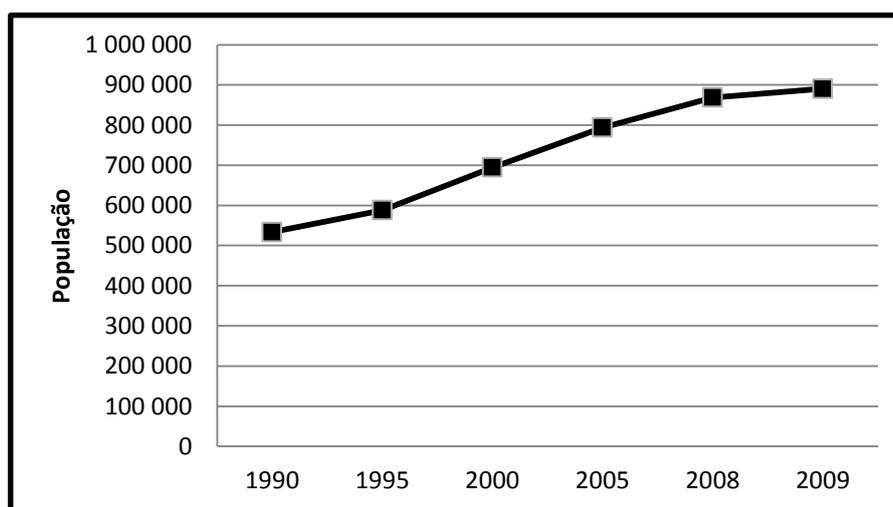
**Quadro 3. 2 - Índice de Dependência dos Idosos**

País\Ano	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060
<b>União Europeia (27 países)</b>	25,92	28,48	31,37	34,57	38,33	42,31	45,52	48,00	50,16	51,82	52,55
<b>Portugal</b>	26,70	28,98	31,32	34,04	37,85	41,79	46,72	52,04	55,62	56,66	57,20

Fonte: Eurostat 2011

É também de realçar o crescimento do número de idosos com idade igual e superior a 75 anos que eram quase meio milhão e representavam cerca de 39% da população com 65 e mais anos em 1990, atingido cerca de novecentos mil indivíduos, ou seja 47% dessa população, em 2009 (Quadro 3.3.).

**Quadro 3. 3 - População com 75 e mais anos**



Fonte: INE - Portugal 2010 - Estatísticas Demográficas, Estimativas Provisórias da População Residente

<sup>23</sup> Quociente entre a população com idade igual ou superior a 65 anos e a população com idade compreendida entre os 15 e os 64 anos.

### ***3.2. A Rede Nacional de Serviços e Equipamentos Sociais***

Equipamento social é a infraestrutura onde se desenvolvem diferentes respostas sociais nas quais se incluem a prestação de serviços de apoio aos cidadãos. Integram-se nesta definição os lares e centros de dia para idosos que fazem parte da rede de equipamentos sociais existentes em Portugal, disseminados por todo o território, e que prestam todo o tipo de apoio aos idosos.

A maioria da informação utilizada para proceder à caracterização da rede nacional de serviços e equipamentos sociais que prestam apoio a idosos foi obtida a partir da Carta Social<sup>24</sup>, base de dados disponibilizada pelo Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério da Solidariedade e da Segurança Social que comporta informação relevante neste contexto. Esta informação baseia-se no registo realizado pelas diversas instituições e onde constam dados relativos à sua natureza jurídica, à tipologia dos serviços que prestam, à sua localização geográfica, à quantidade de utilizadores que servem; e representa a rede de instituições de cariz social reconhecida e licenciada pelo estado.

Começando pela natureza jurídica os dados disponibilizados permitem constatar que a rede é composta quase na sua totalidade por instituições privadas embora umas prossigam fins lucrativos e outras não. Relativamente às primeiras são empresas, visam a maximização do lucro e fazem-no através da troca no mercado dependendo da livre escolha do consumidor; já as segundas são geridas com base nas práticas de solidariedade e na noção de pertença a um grupo. Embora não existam diferenças substanciais entre as características das instituições lucrativas o mesmo já não acontece entre as instituições da rede solidária onde se integram as IPSS, as entidades equiparadas às IPSS, entidades pertencentes ao estado<sup>25</sup> e as Associações de Socorros Mútuos.

---

<sup>24</sup> [www.cartasocial.pt](http://www.cartasocial.pt)

<sup>25</sup> Existem lares e centros de dia para idosos que pertencem ao Instituto da Segurança Social, ao Ministério da Defesa Nacional e a Autarquias Locais, conforme se pode constatar nos Quadros 3.12. e 3.13 em anexos.

A norma<sup>26</sup> que consagra os estatutos jurídicos das IPSS descreve-as como instituições constituídas por iniciativa de particulares, sem fins lucrativos, que prosseguem fins sociais baseados na solidariedade e justiça entre indivíduos, e que prestam serviços de apoio a todas as faixas da população promovendo, entre outras coisas, a proteção dos idosos, a educação e formação de crianças e jovens, a saúde e habitação social. Apesar dos estatutos jurídicos estabelecerem cinco diferentes formas de agrupamento<sup>27</sup> das IPSS, por razões práticas foram aqui reunidas em apenas duas, as IPSS civis que integram as Associações de Solidariedade Social, Fundações de Solidariedade Social, Organizações Particulares sem fins Lucrativos, Associações de Socorros Mútuos<sup>28</sup> e outras Entidades Equiparadas a IPSS; e as IPSS religiosas das quais fazem parte as Irmandades da Misericórdia, os Centros Sociais Paroquiais e os Institutos de Organizações Religiosas.

No que respeita aos princípios constitutivos todas as IPSS nascem por iniciativa de particulares embora com algumas singularidades. As Associações de Solidariedade Social<sup>29</sup>, de uma forma geral, são criadas por iniciativa de particulares com vista à prática da solidariedade social, ou por ordem jurídica canónica no caso específico das Irmandades da Misericórdia; já as Fundações de Solidariedade Social<sup>30</sup> são geradas no cumprimento da vontade de atos entre vivos ou testamentária, ou ainda por ereção canónica do bispo da diocese quando se tratam de instituições religiosas; no caso das Associações de Socorros Mútuos<sup>31</sup> constituem-se com um número ilimitado de sócios, capital indeterminado e com duração indefinida. No que alude ao financiamento, de uma forma geral, todas se financiam através de contribuições de associados, da venda

---

<sup>26</sup> Decreto-Lei nº 119/83, de 25 de Fevereiro, e posteriores alterações.

<sup>27</sup> Associações de Solidariedade Social, Associações de Voluntários de Ação Social, Associações de Socorros Mútuos, Fundações de Solidariedade Social e Irmandades da Misericórdia.

<sup>28</sup> Consideradas IPSS as Associações de Socorros Mútuos regem-se por diploma próprio, do Decreto-Lei nº 347/81, de 22 de Dezembro.

<sup>29</sup> De acordo com a lei as Irmandades da Misericórdia regem-se pelas normas das Associações de Solidariedade Social.

<sup>30</sup> De acordo com a lei os Centros Sociais Paroquiais, as Cáritas Diocesanas e as Organizações pertencentes a outras confissões religiosas regem-se pelas normas das Fundações de Solidariedade Social.

<sup>31</sup> Estatutos jurídicos expressos no Decreto-Lei nº 347/81, de 22 de Dezembro.

de bens e serviços, de transferências da Segurança Social, de doações monetárias de particulares e de trabalho voluntário.

Recorrendo aos dados disponíveis foi possível extrair alguma informação relevante quanto às respostas sociais e à capacidade dessas mesmas respostas, consistindo as respostas sociais no número de equipamentos disponíveis, e a capacidade no número de utilizadores desses mesmos equipamentos. No início do ano de 2011, aquando da recolha da informação, a rede de equipamentos sociais na vertente lar de idosos era constituída por 1829 instituições, mais 82 que no início de 2010, repartidas por IPSS civis<sup>32</sup>, IPSS religiosas<sup>33</sup>, instituições do estado<sup>34</sup> e entidades lucrativas; e com capacidade para acolher 71169 utilizadores. A informação revela que 505 instituições pertencem à rede lucrativa que oferece serviços a 12701 utilizadores o que corresponde a 28% das respostas sociais e a 18% da capacidade total das respostas da rede de equipamentos sociais no que concerne a lares de idosos. Em relação à rede solidária observa-se uma maior representação de Irmandades da Misericórdia, com 23% dos lares de idosos, e de Associações de Solidariedade Social com 22,7%, significando 420 e 415 instituições respetivamente. As restantes respostas estão distribuídas pelos Centros Sociais Paroquiais e pelas Fundações de Solidariedade Social, com 12,6% e 6,5%, respetivamente, e por um conjunto de outras instituições com carácter quase residual. Os lares de idosos pertencentes ao estado representam apenas 1% da rede de equipamentos e, com exceção do lar das Forças Armadas, são geridos por IPSS.

O Quadro 3.4. mostra a repartição percentual das respostas sociais em dois anos consecutivos onde podemos constatar o aumento do peso relativo das entidades privadas com fins lucrativos e uma diminuição das IPSS civis.

---

<sup>32</sup> Associações de Solidariedade Social, Fundações de Solidariedade Social, Outras Organizações Particulares sem fins Lucrativos, Entidades equiparadas a IPSS e Associações Mutualistas.

<sup>33</sup> Irmandades da Misericórdia, Centros Sociais Paroquiais, Institutos de Organizações Religiosas.

<sup>34</sup> Instituições da Segurança Social, Autarquias Locais, Ministério da Defesa.

### Quadro 3. 4 - Distribuição de Equipamentos Sociais por Natureza Jurídica

Entidade\Ano	2010	%	2011	%	Variação Absoluta 2010/2011
IPSS Cívicas	607	34,7%	603	33,0%	-4
IPSS Religiosas	669	38,3%	694	37,9%	25
Adm. Central e Local	20	1,1%	24	1,3%	4
Setor Lucrativo	451	25,8%	508	27,8%	57
Total	1747	100%	1829	100%	82

Fonte: Carta Social 2010, 2011

Olhando para a distribuição distrital<sup>35</sup> verifica-se que em 2011 o distrito com maior representação de lares de idosos pertencentes à rede lucrativa é Setúbal com 57,3% dos equipamentos, seguido de Leiria, Lisboa e Porto, com 53,4%, 48,0% e 40,6% respetivamente. Já Portalegre, Beja, Braga e Vila Real são os distritos com menor representatividade da rede lucrativa, com 3,2%, 3,8%, 5,6% e 6% pela mesma ordem. No entanto, a importância do número de equipamentos é relativa uma vez que não nos oferece grandes indicações sobre a sua verdadeira abrangência e contributo para as reais necessidades.

Para se obter uma visão mais próxima da realidade foi necessário recorrer a outras informações como a capacidade efetiva dos equipamentos e a dimensão da população alvo. A posse destes dados permite o cálculo de dois indicadores, a taxa de cobertura e a taxa de utilização. A primeira corresponde à relação entre a capacidade dos equipamentos e o número de indivíduos com 65 e mais anos, e a segunda relativiza o número de utilizadores e a capacidade instalada dos lares de idosos. Este cálculo possibilitou constatar que a taxa de cobertura no continente era 3,72% em 2010 e em 2001 é 3,81%, conforme se pode ver no Quadro 3.5, e que o número de lares não é consentâneo com esta taxa, ou seja, os distritos com maior número de lares não são os que detêm uma maior taxa de cobertura. Por outro lado, recorrendo à taxa de utilização<sup>36</sup> podemos afirmar que todos os distritos têm uma taxa superior a 90%,

<sup>35</sup> Quadros 3.11. e 3.12. - Distribuição dos equipamentos sociais por distrito, em anexos.

<sup>36</sup> Quadros 3.13. e 3.14. em anexos

observando-se mesmo taxas superiores a 100%<sup>37</sup> nos distritos de Viseu, Portalegre e Faro, o que sugere que a capacidade das respostas sociais existentes não é suficiente para suprir as necessidades. Se para o cálculo da taxa de utilização forem retirados os lares da rede lucrativa verificamos um aumento da taxa em todos os casos o que sugere a preferência dos utilizadores por lares da rede solidária, provavelmente por motivos económicos.

### Quadro 3. 5 - Taxa de Cobertura de Lares de Idosos 2010/2011

Ano	Nº respostas Sociais	Capacidade das Respostas	População com 65 e + anos	Taxa Cobertura Lares de Idosos
2010	1.747	68.404	1.838.327	3,72%
2011	1.829	71.169	1.868.405	3,81%

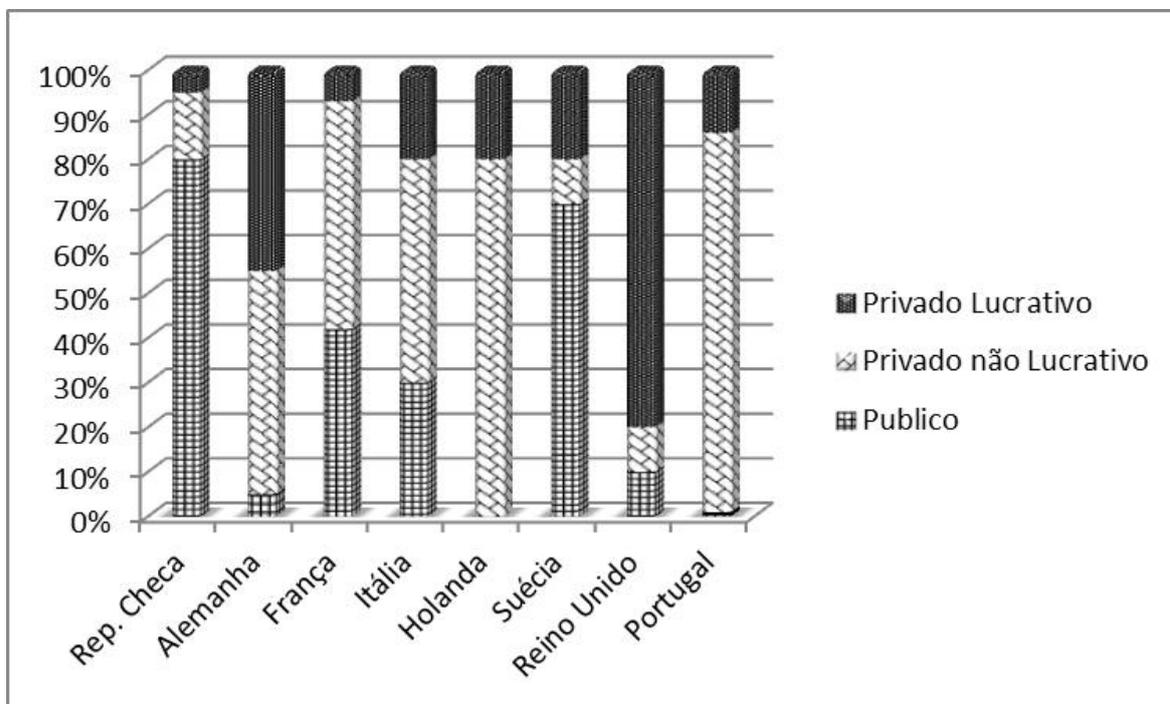
Fonte: INE – Estimativas Anuais População Residente 2011; Carta Social 2011

Fazendo um paralelo com outros países da Europa é possível retirar algumas conclusões. Conforme se pode constatar no Quadro 3.6. Portugal é conjuntamente com a Holanda um dos países onde a representatividade do sector privado não lucrativo na provisão de cuidados prolongados é maior, no entanto Portugal é também o país onde a presença do sector público é menor. No extremo oposto aparece o Reino Unido onde o sector lucrativo é dominante, cerca de 80% da oferta, com a restante quota de mercado dividida em partes iguais pelo sector não lucrativo e o público.

Comparativamente, países como a França e a Itália, também considerados como pertencentes ao sul da Europa, possuem uma representação do sector público bastante considerável, 42% e 30% respetivamente, assim como do sector não lucrativo. A título conclusivo, à exceção do Reino Unido e da Alemanha onde o sector lucrativo oferece 80% e 45% da provisão de cuidados prolongados, todos os outros países aqui representados apresentam valores abaixo dos 20%, com a restante oferta dividida entre o sector não lucrativo e o público.

<sup>37</sup> Existem lares que alojam mais idosos de que a sua capacidade permite o que sugere uma carência de equipamentos desta natureza.

**Quadro 3. 6 - Distribuição da Provisão de Cuidados Prolongados por Personalidade Jurídica**



**Fonte:** de acordo com Huber et al. (2006, pp 99, table 4.1); Carta Social 2006

Em relação à taxa de cobertura dos cuidados prolongados em instituições para idosos é também possível estabelecer algumas comparações.<sup>38</sup> Portugal está no grupo que apresenta uma taxa de cobertura menor, a par da Itália e da Irlanda, mas também da Alemanha e da Finlândia. Os países com maior cobertura são a Bélgica, a Holanda, a Noruega e a Suécia.

<sup>38</sup> É preciso realçar que os dados disponíveis para Portugal são de 2010 (3,72%) e 2011 (3,81%), e para os países da Quadro 3.7. são de 2000 a 2006, no entanto, e tendo em conta que a variação da taxa de cobertura ao longo dos anos é muito baixa, a comparação pode ser estabelecida.

**Quadro 3. 7 - Taxa de Cobertura de Cuidados Prolongados em Instituições para Idosos**

País	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Alemanha</b>	3,73%	3,76%	3,81%	3,80%	3,77%	3,75%	3,74%
<b>Áustria</b>	3,37%	3,47%	3,60%	3,65%	n.d.	n.d.	n.d.
<b>Bélgica</b>	6,44%	6,56%	6,07%	6,30%	6,34%	6,39%	6,60%
<b>Finlândia</b>	2,69%	2,58%	2,56%	2,43%	2,38%	2,28%	2,19%
<b>França</b>	n.d.	n.d.	n.d.	6,27%	n.d.	n.d.	n.d.
<b>Holanda</b>	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	7,22%	7,04%	6,86%
<b>Irlanda</b>	n.d.	4,34%	4,54%	4,54%	4,10%	3,64%	3,92%
<b>Itália</b>	2,06%	2,15%	2,40%	2,40%	2,42%	2,54%	2,64%
<b>Noruega</b>	5,96%	5,95%	5,92%	5,82%	5,79%	5,71%	5,64%
<b>Reino Unido</b>	4,19%	4,16%	4,13%	4,31%	4,18%	n.d.	n.d.
<b>Suécia</b>	8,48%	8,48%	8,29%	7,95%	7,51%	6,99%	6,84%

Fonte: OECD (2009)

### ***3.3. A Distribuição dos Recursos Locais***

A organização do estado português compreende a existência de autarquias locais com atribuições e competências consentâneas com os princípios inerentes à descentralização administrativa, com finanças e património próprios, e com alguns poderes tributários que dão às autarquias locais autonomia para estabelecer dentro das suas competências um caminho a seguir. Ao longo dos últimos anos, desde a aprovação da Constituição da República Portuguesa em 1976, tem havido transferência de competências, e reforço das competências transferidas, do governo central para o local consolidando o papel das autarquias como o nível de poder mais próximo dos cidadãos e em melhores condições para ajudar a resolver os seus problemas. Os princípios orientadores das transferências de atribuições e competências têm em conta o reforço da coesão nacional, a solidariedade inter-regional, a promoção da eficácia e eficiência da gestão pública e o princípio da subsidiariedade.

Porque o objetivo central deste trabalho é a aferição da contribuição efetiva dos municípios, no âmbito das suas políticas locais de ação social, na construção de lares de idosos foi necessário recolher alguns dados. A informação aqui utilizada é composta essencialmente pelos dados constantes nas contas de gerência dos 308 municípios, com

base nas suas prestações de contas entre os anos de 2003 a 2009, e que se encontra disponível na Direção Geral das Autarquias Locais<sup>39</sup>.

Divididas em correntes e de capital as receitas podem ser agregadas em dois grupos: receitas próprias compostas basicamente por receitas fiscais, venda de bens e serviços e outras receitas; e transferências de outras administrações. Partindo da composição das receitas podemos aferir sobre o grau de independência dos municípios relativamente à administração central por via da proporção das receitas próprias no total das receitas municipais. Tal como a receita também a despesa se divide em correntes e de capital encontrando-se estruturada em grandes grupos dos quais se destacam as despesas com pessoal, aquisições de bens e serviços, aquisições de bens de capital, e transferências e subsídios, e que são responsáveis por aproximadamente 90% do total da despesa. A despesa restante pertence ao serviço da dívida, encargos e passivos financeiros. A maior atenção irá recair sobre as despesas em transferências e subsídios e sobre a aquisição de bens de capital por serem as que melhores informações dão sobre o objeto principal deste trabalho.

Começando pelas transferências e subsídios não é possível através dos dados disponibilizados pelas prestações de contas saber de forma detalhada qual a sua distribuição. Esta dificuldade surge por se encontrarem agregadas na mesma classificação todas as transferências e subsídios<sup>40</sup> a instituições sem fins lucrativos. Sabe-se no entanto que representam em média cerca de 50% do total das transferências correntes e cerca de 23% das transferências de capital. Por forma a ultrapassar esta adversidade foram recolhidos<sup>41</sup> cerca de 75 editais<sup>42</sup>, entre os anos de 2006 a 2010, pertencentes a mais de 50 municípios distribuídos por todo o território nacional, onde esta despesa se encontra detalhada, e através dessa amostra concluir sobre a sua

---

<sup>39</sup> [www.portalautarquico.pt](http://www.portalautarquico.pt)

<sup>40</sup> Atribuídas a famílias e particulares, instituições desportivas, culturais e sociais, e a outras instituições nas quais se incluem Associações de Bombeiros Voluntários por exemplo.

<sup>41</sup> Editais que se encontram disponíveis *on-line* nos *sites* oficiais das diferentes Câmaras Municipais em todo o território nacional

<sup>42</sup> Lei nº 26/94, de 19 de Agosto que regulamenta a obrigatoriedade de publicação de benefícios concedidos a particulares, nomeadamente as transferências correntes e de capital a favor de pessoas singulares e coletivas exteriores ao sector público administrativo a título de subsídio, subvenção, bonificação, etc.

distribuição. As transferências e subsídios concedidos foram agrupados em Associações Desportivas, Associações Culturais, Associações Sociais, Associações de Bombeiros Voluntários, Particulares e Famílias, e Outros. Desta amostra foi possível concluir que existe uma tendência clara na atribuição de subsídios a Associações Desportivas e a Associações Sociais, respetivamente, seguindo-se as Associações Culturais e as Associações de Bombeiros Voluntários.

A segunda componente da despesa que revela alguma informação relevante é aquisição de bens de capital que representa em média, para os anos em análise, aproximadamente 70% do total das despesas de capital, com 2.301,6M€ em 2003 e 2.066,6M€ em 2009. A relevância desta componente da despesa reside no facto de comportar o investimento.

Correspondendo, entre 2003 e 2009, em média a 82% das aquisições de capital (Quadro 3.8.), o investimento compreende a aquisição de terrenos, a construção e aquisição de habitações, a aquisição de equipamento diverso, e uma importante rubrica dedicada à aquisição e construção de edifícios, com finalidades várias e que podem servir para serviços, instalações desportivas, mercados, escolas e creches, e também lares de idosos. Em valor absoluto o investimento em 2003 foi 2.028,6M.€ dos 2.301,6M.€ das aquisições de bens de capital, e em 2009 foi 1.633,7M.€ dos 2.066,6M.€ para as mesmas rúbricas da despesa.

**Quadro 3. 8 - Despesas de Investimento em Edifícios**

Ano	10 <sup>6</sup> euros						
	07.01.03	%	07.01	%	07.	%	Total Despesas Capital
	Total de Edifícios	Edifícios/ Investimento	Investimento	Investim/ Aq.Bens Cap.	Aquisição bens de capital	Aq.Bens Cap./ Desp.Capital	
2003	491,89	24,25%	2.028,61	88,14%	2.301,64	75,42%	3.051,61
2004	446,19	24,90%	1.791,94	84,42%	2.122,73	71,86%	2.954,02
2005	525,27	27,55%	1.906,66	82,81%	2.302,44	73,52%	3.131,67
2006	433,52	26,88%	1.613,04	81,17%	1.987,13	71,97%	2.761,17
2007	403,42	25,56%	1.578,18	80,00%	1.972,75	70,01%	2.817,63
2008	449,61	27,45%	1.637,67	78,20%	2.094,08	70,99%	2.950,04
2009	546,02	33,42%	1.633,75	79,05%	2.066,61	66,41%	3.111,98

Fonte: DGAL 2011 – Documentos de Prestações de Contas dos Municípios

A aquisição e construção de edifícios foram, em 2009, cerca de 33% do investimento, com privilégio dado à construção de escolas, de edifícios para serviços internos como armazéns e oficinas, de equipamentos desportivos e recreativos, e observando-se um valor quase residual na aquisição e construção de lares de idosos, conforme se pode visualizar no Quadro 3.9.

**Quadro 3. 9 - Estrutura da Despesa em Edifícios em 2009**



Fonte: DGAL 2011 – Documentos de Prestações de Contas dos Municípios

A título de exemplo o valor despendido em edifícios para lares de idosos em 2009 foi de 2,2M€, ou seja 0,41% do valor total gasto em edifícios no mesmo ano e que foi de 546M€. Estes valores elucidam bem as prioridades da administração local com uma clara tendência para a construção de edifícios para utilização de serviços municipais, escolas e equipamentos desportivos e recreativos, componente maior deste tipo de investimento; e uma quase ausência de construção de lares de idosos. É sintomático que apenas 47 dos 308 municípios<sup>43</sup> tenham realizado algum tipo de investimento neste sector, muitos deles com valores muito baixos. São, no entanto, de destacar Oeiras, Idanha-a-Nova, Matosinhos, Sintra, Cabeceiras de Basto, Ponte de Sôr e Loures, onde as quantias empregues em cada um dos municípios durante 2003 e 2009 foram

<sup>43</sup> Quadro 3.17. – Listagem de Municípios com investimentos em Lares de Idosos (em anexos)

superiores a 1 milhão de euros. A informação apresentada mostra nitidamente que embora seja uma competência municipal assegurar a gestão de equipamentos e realizar investimentos na construção, ou apoiar a construção, de lares ou centros de dia para idosos, tal não se verifica. A aposta em construir outro tipo de equipamentos mostra que os lares de idosos não têm sido uma prioridade.

## ***Conclusões***

A incapacidade para repor a população tem por consequência o seu envelhecimento e um alto índice de dependência dos idosos. Esta condição relativamente recente traz alguns problemas aos idosos e às suas famílias, nem sempre de fácil resolução. A longa tradição de solidariedade familiar, onde as mulheres representam um papel fundamental, tem vindo a diminuir ao longo dos anos devido a um conjunto de condicionantes sociais, provocando um aumento da procura por estruturas de apoio aos idosos.

Este potencial papel das famílias no acolhimento dos seus idosos torna difícil a avaliação da procura real por lares e centros de dia, que depende também da existência de outras alternativas como serviços de apoio domiciliário. No entanto, a análise empírica realizada permitiu aferir sobre a rede de equipamentos sociais existentes, na vertente lares de idosos, e a respectiva capacidade dos mesmos em dois anos consecutivos. Através desta aferição foi possível verificar tanto a taxa de cobertura dos lares de idosos como a taxa de utilização dos mesmos. Em relação à primeira taxa Portugal está em linha com países como a Alemanha e a Áustria, mas está manifestamente abaixo de países como a Suécia ou a Bélgica. Relativamente à segunda, a taxa de utilização, está em muitos distritos no limite ou mesmo acima da capacidade instalada. Estes dados, conjuntamente com os retirados dos diagnósticos realizados e constantes nos Planos de Desenvolvimento Social das autarquias locais, mostram a existência de carências nesta área em particular e num país onde os idosos com 75 e mais anos já representam cerca de meio milhão de cidadãos, o que sugere um agravamento das condições atuais.

Tradicionalmente o estado tem sido regulador e financiador, juntamente com as famílias e particulares, do sector privado não lucrativo no que toca à provisão de estruturas de apoio aos idosos. À semelhança da administração central, as autarquias locais têm uma

participação quase residual no fornecimento e gestão destes apoios, e conforme se pode avaliar pelo nível dos investimentos que dedicam à construção de lares para idosos, esta não tem sido uma prioridade.

Aceitando-se que as autarquias locais têm pouca aptidão para a gestão de equipamentos desta natureza considera-se, no entanto, que podem contribuir quer directamente com a construção de infra-estruturas quer através de incentivos ao seu alcance que concorram para atenuar a situação actual de carência na oferta de equipamentos. Mais do que criar soluções novas trata-se de generalizar algumas que já se praticam em baixa escala como construir lares e centros de dia e ceder a gestão a IPSS, ceder terrenos municipais para construção, ceder imóveis passíveis de adaptação para actividades sociais, compartilhar financeiramente em iniciativas de IPSS na construção de equipamentos.

Fica em aberto a possibilidade de complementar este trabalho com dados provenientes da Carta Social relativos a anos anteriores, que nos dará uma perspectiva do crescimento da oferta e da procura nos últimos anos; e informação dos Censos 2011 que mostrem a verdadeira fotografia da população nacional. Por outro lado, futuramente será interessante aferir a reacção das autarquias locais face à pressão criada pelo crescimento no número de eleitores idosos.

## ***Bibliografia***

- ARCANJO, Manuela (2006). *Ideal (and Real) Types of Welfare State*. ISEG, Departamento de Economia, WP 06/2006/DE/CISEP
- ARCANJO, Manuela (2009). Regimes and Reform of Welfare States: the Classification of ten European Countries in 1990 and 2006. ISEG, Departamento de Economia, WP 34/2009/DE/SOCIUS
- BIRD, Richard M. e Michael Smart (2001). *Intergovernmental Fiscal Transfers: Some Lessons from International Experience*. University of Toronto
- BIRD, Richard M. (2005). *Fiscal Federalism*. Encyclopedia of taxation and tax policy, 2º Edition, pp146-149
- BRADFORD, David F. e Wallace E. Oates (1971). *Towards a Predictive Theory of Intergovernmental Grants*. American Economic Review, Vol. 61, nº2, pp 440-448
- BUCHANAN, James M. (1965). *An Economic Theory of Clubs*. Economica, New Series, Vol. 32, nº 125, pp 1-14
- ESPING-ANDERSEN, Gøsta (1993). *Orçamentos e Democracia: o Estado-Providência em Espanha e Portugal, 1960-1989*. Análise Social, vol. XXVIII (122), pp 589-606
- ESPING-ANDERSEN, Gøsta (1998). *A Sustentabilidade dos Estado-providência no Séc. XXI*. Universidade de Trento
- ESPING-ANDERSEN, Gøsta (2008). *Três Lições sobre o Estado-Providência*. Campo da Comunicação, Lisboa 2009
- FLAQUER, L. (2000). Family Policy and Welfare State in Southern Europe. Institut de Sciences Politiques et Sociales, Universidad Autonoma de Barcelona, Spain, On-line, [www.icps.es/archivos/WorkingPapers/WP\\_I\\_185.pdf](http://www.icps.es/archivos/WorkingPapers/WP_I_185.pdf)
- FRANCO, Raquel C., SOKOLOWSKI, S.W., HAIREL, Eileen M.H., SALAMON, Lester M. (2005). *O Sector não Lucrativo Português numa Perspetiva Comparada*. Universidade Católica Portuguesa e Johns Hopkins University

- HUBER, M. et al. (2006). *Study on Social and Health Services of General Interest in the European Union*. Final Synthesis Report, European Commission, DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities
- JOUMARD, Isabelle e Per Mathis Kongsrud (2003). *Fiscal Relations Across Government Levels*. OECD Economic Studies, nº 36, pp 155-229
- KIM, Aehyung, (2008). *Decentralization and the Provision of Public Services: Framework and Implementation*. Policy Research Working Paper nº 4503. World Bank
- MUSGRAVE, Richard A. (1959). *The Theory of Public Finance*. McGrawHill
- LIEBFRIED, S. (1992). Towards a European Welfare State? On integrating Poverty Regimes into the European Community, in Z. Ferge and J.E. Kolberg (eds) *Social Policy in a Changing Europe*, Frankfurt, Campus Verlag.
- OATES, Wallace E. (1985). *Searching for leviathan: an empirical study*. The American Economic Review, pp. 748-757
- OATES, Wallace E. (1999). *An Essay on Fiscal Federalism*. Journal of Economic Literature, Volume XXXVII, 1120-1149
- OATES, Wallace E. (2005). *Toward a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism*. International Tax and Public Finance, 12, 349-373.
- OATES, Wallace E. (2006). *On the theory and practice of Fiscal Decentralization*. IFIR Working Paper nº 2006-05
- OECD (2009) *Society at a Glance 2009 – OECD Social Indicators*
- OLSON, Mancur (1969). *The Principle of “Fiscal Equivalence”: The Divisions of Responsibilities Among Different Levels of Government*. The American Economic Review, Vol. 59, nº 2, pp. 479-487
- PEREIRA, Paulo Trigo (1998). *Regionalização, Finanças Locais e Desenvolvimento*. MEPAT
- PEREIRA, Paulo Trigo, e outro (2001). *“Subvenções para os Municípios: um Novo Modelo de Equilíbrio Financeiro”*. Working Paper, Notas Económicas

- PEREIRA, Paulo Trigo. (2008). *O Prisioneiro, o Amante e as Sereias: instituições económicas, políticas e democracia*. Coimbra, Almedina
- PEREIRA, Paulo Trigo, e outros (2009). *Economia e Finanças Públicas*. 3ª edição, Escolar Editora, Lisboa
- PEREIRINHA, José A. (1996). "Welfare States and Anti-Poverty Regimes: the case of Portugal". Rhodes, M. (ed) "Southern European Welfare States: between crisis and reform". Frank Cass, London, pp. 198-218
- PEREIRINHA, José A.; CAROLO, Daniel F. (2006). *Construção do Estado-Providência em Portugal no período do Estado-Novo (1935-1974): notas sobre a evolução da despesa social*. CISEP. ISEG. Lisboa
- PEREIRINHA, José António (2008). *Política Social. Formas de atuação no contexto europeu*. 71-125, Universidade Aberta, Lisboa
- PEREIRINHA, José António (2008). *Política Social. Fundamentos da atuação das políticas públicas*, (13-92). Universidade Aberta, Lisboa
- PRUD'HOMME, Remy (1994). *On The Dangers of Decentralization*. Policy Research Working Paper n° 1252, World Bank
- RHODES, Martin (1996). *Southern European Welfare States: Identity, Problems and Prospects for Reform*. South European Society and Politics, 1: 3, 1 -22
- SCHNEIDER, Aaron (2003). *Decentralization: Conceptualization and Measurement*. Studies in Comparative International Development, vol. 38, n°3, pp 32-56.
- SELLERS, Jeffrey M and Anders Lidström (2007). *Decentralization, Local Government and Welfare States*. Governance, vol. 20, n° 4, 609-632.
- SILVA, Pedro Adão e (2002). *O Modelo de Welfare da Europa do Sul*. Sociologia, Problemas e Práticas. n° 38, pp 25-59.
- SÖDERSTRÖM, Lars (1998). *Fiscal Federalism and State-Local Finance, The Scandinavian Perspective*. Cheltenham, Edward Elgar

STEINER, Susan (2005). *Decentralization and Poverty Reduction: A Conceptual Framework for the Economic Impact*. Working Paper n° 3, German Overseas Institute

STIGLITZ, Joseph E. (2000). *Economics of Public Sector*. W. W. Norton, third edition, New York

TIEBOUT, C. (1956). “A Pure Theory of Local Expenditures”. *Journal of Political Economy*, 64, 416-24

### **Legislação**

Decreto-Lei n.º 119/83, de 25 de Fevereiro. *Diário da República n.º 46/83 – I Série*. Ministério dos Assuntos Sociais. Secretaria de Estado da Segurança Social. Lisboa

Decreto-Lei n.º 83/85, de 1 de Abril. *Diário da República n.º 76/85 – I Série*. Ministério do Trabalho e Segurança Social. Lisboa

Decreto-Lei n.º 402/85, de 11 de Outubro. *Diário da República n.º 234/85 – I Série*. Ministério do Trabalho e Segurança Social. Lisboa

Decreto-Lei n.º 29/86, de 19 de Fevereiro. *Diário da República n.º 41/86 – I Série*. Ministério do Trabalho e Segurança Social. Lisboa

Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto. *Diário da República n.º 191/94 – I Série*.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 197/97, de 18 de Novembro. *Diário da República n.º 267/1997 – I Série-B*. Presidência do Conselho de Ministros. Lisboa

Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro. *Diário da República n.º 215/99 – I Série-A*. Lisboa

Decreto-Lei n.º 115/2006, de 14 de Junho. *Diário da República n.º 14/2006 – I Série-A*. Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social. Lisboa

Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro. *Diário da República n.º 10/2007 – I Série-A*. Assembleia da República. Lisboa

Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro. *Diário da República n.º 11/2007 – I Série-A*. Lisboa

Portaria n.º 139/2007, de 29 de Janeiro. *Diário da República* n.º 20/2007 – I Série.  
Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social. Lisboa

## Anexos

**Quadro 3. 10 - Índices de Envelhecimento/Dependência dos Idosos**

<b>Distrito</b>	<b>Índice de Envelhecimento</b>	<b>Índice de Dependência Idosos</b>
<b>Aveiro</b>	110,55%	24,09%
<b>Beja</b>	183,11%	37,87%
<b>Braga</b>	81,41%	18,96%
<b>Bragança</b>	235,28%	40,77%
<b>Castelo Branco</b>	217,65%	40,71%
<b>Coimbra</b>	160,27%	32,46%
<b>Évora</b>	180,16%	37,57%
<b>Faro</b>	122,75%	29,36%
<b>Guarda</b>	222,16%	39,43%
<b>Leiria</b>	129,77%	28,80%
<b>Lisboa</b>	112,91%	27,45%
<b>Portalegre</b>	206,06%	41,67%
<b>Porto</b>	91,18%	21,12%
<b>Santarém</b>	158,25%	33,52%
<b>Setúbal</b>	108,59%	25,73%
<b>Viana do Castelo</b>	140,10%	27,93%
<b>Vila Real</b>	169,57%	31,51%
<b>Viseu</b>	148,40%	31,08%

Fonte: INE - Portugal 2010 - Estatísticas Demográficas População Residente

**Quadro 3. 11 - Distribuição de Lares de Idosos por Distrito e Personalidade Jurídica em 2010**

	Aveiro		Beja		Braga		Bragança		Castelo Branco		Coimbra		Évora		Faro		Guarda		Leiria		Lisboa		Portalegre		Porto		Santarém		Setúbal		Viana do Castelo		Vila Real		Viseu		Total Distritos	
Assoc. Solid. Social	44	46,3%	11	20,0%	34	29,6%	5	6,8%	19	33,3%	31	27,7%	15	21,4%	12	20,7%	63	53,8%	18	14,8%	62	22,4%	27	45,0%	25	15,1%	14	17,3%	10	10,4%	5	11,6%	3	6,3%	16	17,4%	414	23,8%
Fund. Solid. Social	8	8,4%	8	14,5%	30	26,1%	3	4,1%	3	5,3%	7	6,3%	4	5,7%	1	1,7%	5	4,3%	6	4,9%	13	4,7%	6	10,0%	9	5,4%	4	4,9%	0		5	11,6%	3	6,3%	11	12,0%	126	7,2%
Irmandade da Misericórdia	21	22,1%	15	27,3%	27	23,5%	27	36,5%	24	42,1%	20	17,9%	21	30,0%	26	44,8%	21	17,9%	16	13,1%	29	10,5%	22	36,7%	30	18,1%	26	32,1%	21	21,9%	12	27,9%	29	60,4%	26	28,3%	413	23,8%
Entidade Lucrativa	5	5,3%	2	3,6%	6	5,2%	9	12,2%	8	14,0%	30	26,8%	16	22,9%	11	19,0%	9	7,7%	67	54,9%	122	44,0%	2	3,3%	66	39,8%	18	22,2%	53	55,2%	6	14,0%	4	8,3%	14	15,2%	448	25,8%
Centro Social Paroquial	13	13,7%	7	12,7%	4	3,5%	28	37,8%	1	1,8%	13	11,6%	13	18,6%	7	12,1%	16	13,7%	11	9,0%	24	8,7%			19	11,4%	9	11,1%	5	5,2%	14	32,6%	6	12,5%	19	20,7%	209	12,0%
Org. Particulares sem fins Lucrativos	3	3,2%	2	3,6%	8	7,0%	2	2,7%	2	3,5%	2	1,8%			1	1,7%	3	2,6%	0	0,0%	4	1,4%	3	5,0%	10	6,0%	6	7,4%			1	2,3%	1	2,1%			48	2,8%
Inst. Org. Religiosas	1	1,1%	5	9,1%	2	1,7%					8	7,1%							1	0,8%	15	5,4%			5	3,0%	1	1,2%							4	4,3%	42	2,4%
Casa do Povo	0		2	3,6%	2	1,7%													1	0,8%	1	0,4%				0,0%							1	2,1%	0	0,0%	7	0,4%
Inst. Seg. Social			1	1,8%		0,0%							1	1,4%					1	0,8%	5	1,8%			1	1,2%	1	1,0%									11	0,6%
Cruz Vermelha Portuguesa			2	3,6%	1	0,9%																															3	0,2%
Cooperativa Social					1	0,9%																			1	1,2%	2	2,1%									4	0,2%
Autarquia Local									1	0,9%											1	0,4%					0	0,0%					2	2,2%			4	0,2%
Associação Mutualista																			1	0,8%					0	0,0%			3	3,1%							4	0,2%
Outras																					1	0,4%			1	0,6%	1	1,2%					1	2,1%			4	0,2%
Sindicato																											1	1,0%							1	0,1%		
Total	95	100,0%	55	100,0%	115	100,0%	74	100,0%	57	100,0%	112	100,0%	70	100,0%	58	100,0%	117	100,0%	122	100,0%	277	100,0%	60	100,0%	166	100,0%	81	100,0%	96	100,0%	43	100,0%	48	100,0%	92	100,0%	1738	100,0%

Fonte: Carta Social 2010

**Quadro 3. 12 - Distribuição de Lares de Idosos por Distrito e Personalidade Jurídica em 2011**

	Aveiro		Beja		Braga		Bragança		Castelo Branco		Coimbra		Évora		Faro		Guarda		Leiria		Lisboa		Portalegre		Porto		Santarém		Setúbal		Viana do Castelo		Vila Real		Viseu		Total Distritos	
Assoc. Solid. Social	40	43,5%	11	21,2%	34	27,2%	6	7,6%	24	35,3%	29	25,4%	15	19,7%	11	19,0%	62	52,5%	21	16,0%	54	18,2%	28	44,4%	25	14,3%	18	20,2%	10	9,7%	5	11,6%	5	10,0%	17	17,5%	415	22,7%
Fund. Solid. Social	8	8,7%	9	17,3%	23	18,4%	3	3,8%	4	5,9%	8	7,0%	5	6,6%	1	1,7%	6	5,1%	6	4,6%	12	4,1%	6	9,5%	8	4,6%	4	4,5%			3	7,0%	3	6,0%	10	10,3%	119	6,5%
Irmandade da Misericórdia	21	22,8%	15	28,8%	29	23,2%	28	35,4%	26	38,2%	19	16,7%	21	27,6%	27	46,6%	21	17,8%	17	13,0%	29	9,8%	24	38,1%	27	15,4%	25	28,1%	22	21,4%	13	30,2%	30	60,0%	26	26,8%	420	23,0%
Entidade Lucrativa	9	9,8%	2	3,8%	7	5,6%	10	12,7%	10	14,7%	31	27,2%	19	25,0%	11	19,0%	10	8,5%	70	53,4%	142	48,0%	2	3,2%	71	40,6%	26	29,2%	59	57,3%	6	14,0%	3	6,0%	17	17,5%	505	27,6%
Centro Social Paroquial	10	10,9%	6	11,5%	19	15,2%	29	36,7%	1	1,5%	15	13,2%	13	17,1%	5	8,6%	16	13,6%	12	9,2%	25	8,4%			23	13,1%	8	9,0%	6	5,8%	14	32,6%	8	16,0%	20	20,6%	230	12,6%
Org. Particulares sem fins Lucrativos	3	3,3%	1	1,9%	6	4,8%	3	3,8%	3	4,4%	1	0,9%	1	1,3%			3	2,5%			9	3,0%	3	4,8%	9	5,1%	5	5,6%			1	2,3%					48	2,6%
Inst. Org. Religiosas	1	1,1%	4	7,7%	2	1,6%					7	6,1%	1	1,3%					1	0,8%	14	4,7%			7	4,0%	1	1,1%			1	2,3%			5	5,2%	44	2,4%
Casa do Povo			1	1,9%	3	2,4%					3	2,6%	1	1,3%							1	0,3%											1	2,0%			12	0,7%
Inst. Seg. Social			1	1,9%	1	0,8%					1	0,9%		0,0%	1	1,7%					1	0,8%	7	2,4%			4	2,3%	1	1,1%	1	1,0%					18	1,0%
Cruz Vermelha Portuguesa			2	3,8%	1	0,8%																															3	0,2%
Cooperativa Social																									1	1,1%	2	1,9%									3	0,2%
Autarquia Local																							1	0,3%									2	2,1%			3	0,2%
Associação Mutualista																			1	0,8%	1	0,3%			1	0,6%			2	1,9%							5	0,3%
Outras															2	3,4%					1	0,3%															3	0,2%
Sindicato																											1	1,0%							1	0,1%		

Fonte: Carta Social 2011

**Quadro 3. 13 - Taxa de Utilização dos Lares em 2010**

<b>Distrito</b>	<b>Respostas Sociais</b>	<b>Capacidade das Respostas</b>	<b>Utentes</b>	<b>Taxa Utilização</b>
Aveiro	95	3285	3325	101,22%
Beja	55	2912	2820	96,84%
Braga	115	3840	3677	95,76%
Bragança	74	2244	2233	99,51%
Castelo Branco	57	2983	2752	92,26%
Coimbra	112	4508	4356	96,63%
Évora	70	2476	2463	99,47%
Faro	58	2771	2759	99,57%
Guarda	117	4217	4115	97,58%
Leiria	130	3951	3970	100,48%
Lisboa	278	10953	10288	93,93%
Portalegre	60	2640	2652	100,45%
Porto	166	6590	5757	87,36%
Santarém	81	3684	3542	96,15%
Setúbal	96	4056	4171	102,84%
Viana do Castelo	43	1754	1685	96,07%
Vila Real	48	1769	1758	99,38%
Viseu	92	3771	3912	103,74%

Fonte: Carta Social 2010

**Quadro 3. 14 - Taxa de Utilização dos Lares em 2011**

<b>Distrito</b>	<b>Respostas Sociais</b>	<b>Capacidade das Respostas</b>	<b>Utentes</b>	<b>Taxa Utilização</b>
Aveiro	92	3646	3624	99,40%
Beja	52	2845	2705	95,08%
Braga	125	4148	4043	97,47%
Bragança	79	2478	2424	97,82%
Castelo Branco	68	3245	3051	94,02%
Coimbra	114	4499	4387	97,51%
Évora	76	2592	2516	97,07%
Faro	58	2756	2760	100,15%
Guarda	118	4273	4196	98,20%
Leiria	131	4163	4156	99,83%
Lisboa	296	11492	10559	91,88%
Portalegre	63	2733	2738	100,18%
Porto	175	6540	5928	90,64%
Santarém	89	3922	3805	97,02%
Setúbal	103	4239	4026	94,98%
Viana do Castelo	43	1788	1687	94,35%
Vila Real	50	1812	1800	99,34%
Viseu	97	3998	4057	101,48%

Fonte: Carta Social 2011

**Quadro 3. 15 - Despesas de Investimento em Edifícios entre 2003 e 2009**

10 <sup>6</sup> euros															
Ano	07.01.03.01	%	07.01.03.02	%	07.01.03.03	%	07.01.03.04	%	07.01.03.05	%	07.01.03.06	%	07.01.03.07	%	07.01.03
	Instalações de serviços	Inst.Serv/ Edif.	Instalações desportivas e recreativas	Inst. Desp/ Edif.	Mercados e instalações	Mercados/ Edif.	Creches	Creches/ Edif.	Escolas	Escolas/ Edif.	Lares de terceira idade	Lares/ Edifícios	Outros	Out/ Edif	Total de Investimento Edifícios
2003	81,02	16,47%	152,43	30,99%	17,57	3,57%	16,40	3,34%	91,91	18,68%	2,74	0,56%	129,81	26,39%	491,89
2004	82,89	18,58%	106,61	23,89%	21,04	4,71%	11,51	2,58%	85,85	19,24%	2,30	0,52%	135,99	30,48%	446,19
2005	77,71	14,79%	138,91	26,45%	16,51	3,14%	10,91	2,08%	99,74	18,99%	4,56	0,87%	176,94	33,69%	525,27
2006	64,80	15,31%	108,46	25,63%	17,15	4,05%	10,46	2,47%	82,62	19,53%	6,02	1,42%	133,59	31,57%	423,10
2007	71,80	17,80%	100,47	24,90%	13,37	3,31%	9,49	2,35%	97,98	24,29%	5,02	1,24%	105,28	26,10%	403,42
2008	89,27	19,86%	103,40	23,00%	18,36	4,08%	8,69	1,93%	116,86	25,99%	1,24	0,28%	111,78	24,86%	449,61
2009	77,85	14,26%	72,46	13,27%	14,55	2,67%	12,82	2,35%	261,72	47,93%	2,23	0,41%	104,37	19,12%	546,02

Fonte: DGAL 2011 – Documentos de Prestações de Contas

**Quadro 3. 16 - Estrutura da Despesa 2003/2009**

Ano	PESSOAL		AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS		ENCARGOS FINANCEIROS		AQUISIÇÃO DE BENS DE CAPITAL		TRANSFERÊNCIAS E SUBSÍDIOS		PASSIVOS FINANCEIROS		OUTRAS DESPESAS		TOTAL DAS DESPESAS	SERVIÇO DA DÍVIDA	
	Valor	% total	Valor	% total	Valor	% total	Valor	% total	Valor	% total	Valor	% total	Valor	% total		Valor	% total
2003	1.767,42	26,7%	1.182,76	17,8%	104,88	1,6%	2.301,64	34,7%	867,83	13,1%	237,16	3,6%	165,52	2,5%	6.627,20	342,04	5,2%
2004	1.847,78	27,5%	1.279,61	19,0%	101,31	1,5%	2.122,73	31,6%	919,56	13,7%	290,38	4,3%	159,44	2,4%	6.720,81	391,69	5,8%
2005	1.954,68	27,2%	1.376,10	19,2%	102,82	1,4%	2.302,44	32,1%	955,39	13,3%	304,13	4,2%	184,94	2,6%	7.180,50	406,95	5,7%
2006	2.004,53	28,9%	1.410,24	20,3%	126,67	1,8%	1.987,13	28,6%	885,28	12,8%	344,97	5,0%	180,43	2,6%	6.939,25	471,64	6,8%
2007	2.123,45	28,6%	1.595,64	21,5%	179,33	2,4%	1.972,75	26,6%	988,92	13,3%	403,93	5,4%	153,29	2,1%	7.417,32	583,27	7,9%
2008	2.162,28	27,4%	1.791,22	22,7%	226,13	2,9%	2.094,08	26,5%	1.078,63	13,6%	353,85	4,5%	196,63	2,5%	7.902,82	579,98	7,3%
2009	2.376,56	28,4%	1.865,21	22,3%	193,40	2,3%	2.066,61	24,7%	1.142,71	13,7%	459,75	5,5%	266,09	3,2%	8.370,33	653,15	7,8%

Fonte: DGAL 2011 - Documentos de Prestações de Contas

**Quadro 3. 17 - Municípios com Despesas de Investimento em Lares de Idosos 2003/2009**

Concelho	Investimentos em Edifícios Lares de Idosos						
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Alandroal	4.958,09 €						
Albufeira	5.223,75 €					1.176,00 €	1.710,00 €
Alcácer do Sal	51.247,76 €	35.494,87 €					
Alcanena	24.179,78 €						
Amadora	114.528,00 €	21.084,90 €					
Anadia			81,44 €				
Armamar					663,20 €		
Arronches	362.403,05 €				37.178,00 €	117.230,00 €	
Belmonte	144.302,92 €	218.245,28 €	183.347,19 €	81.239,65 €	80.798,79 €	18.132,00 €	4.101,00 €
Cabeceiras de Basto	103.694,50 €		12.787,11 €	882.885,00 €	261.183,07 €	175.940,00 €	325.000,00 €
Campo Maior		5.100,57 €					
Cartaxo	188.023,76 €	16.779,34 €	25.634,95 €	20.849,89 €	856,68 €	2.400,00 €	
Celorico da Beira			131.735,07 €	8.662,24 €	22.245,85 €	730,00 €	602,00 €
Chamusca		192.535,26 €	9.414,04 €	541,72 €			
Corvo	78.249,69 €						
Elvas	87.014,05 €	528,22 €					960,00 €
Fronteira			790,50 €				
Fundão							125.009,00 €
Guarda	42.526,01 €	18.540,30 €			12.535,87 €		3.893,00 €
Idanha-a Nova	161.044,31 €	331.262,11 €	782.414,96 €	954.756,65 €	349.482,28 €	237.045,00 €	428.289,00 €
Lisboa					624.652,94 €	219.434,00 €	181.529,00 €
Loures	23.406,27 €	16.426,56 €	146.833,74 €	233.755,98 €	10.796,75 €	28.671,00 €	145.485,00 €
Maia	120.525,80 €	23.113,64 €	4.794,45 €				
Marvão		9.852,22 €					
Matosinhos	786.905,00 €	157.321,93 €	68.849,50 €	- €	1.550.130,89 €		
Montemor-o-Velho					544,50 €	52.016,52 €	90.717,00 €
Nelas	17.458,00 €	756,86 €					10.000,00 €
Odivelas	100.395,46 €	107.283,47 €	130.314,07 €	393.606,30 €	85.647,76 €	21.473,00 €	8.920,00 €
Oeiras	39.644,27 €	157.940,10 €	893.355,37 €	2.502.708,63 €	1.439.935,50 €		
Oleiros						14.279,00 €	
Olhão	7.580,42 €	17.884,06 €	39.302,27 €				
Oliveira de Frades	480,00 €	59,56 €	13.540,88 €			14.976,00 €	
Oliveira do Hospital	174,26 €	34.682,74 €	480,75 €	160,73 €	117,42 €	122,00 €	237,00 €
Pinhel	48.000,76 €	21.626,27 €					
Portalegre			501.536,28 €				
Ponte de Sôr	6.428,91 €	105.839,53 €	412.040,00 €	276.952,82 €	266.772,59 €	211.327,00 €	188.993,00 €
Portel	8.974,00 €	174.947,61 €	29.522,98 €	199,92 €	30.250,00 €	24.092,00 €	412.618,00 €
Rio Maior	20.475,00 €	12.462,47 €	7.723,80 €	117.897,70 €			
Seixal	49.873,32 €	88.725,30 €	51.117,24 €				
Sintra	9.175,00 €	469.721,38 €	1.090.822,23 €	482.221,79 €	186.498,98 €	17.370,00 €	24.409,00 €
Tábua	896,40 €		1.260,00 €				
Tavira	15.136,03 €			20.981,40 €	21.120,55 €	20.981,00 €	5.760,00 €
Terras de Bouro	12.539,61 €	52.273,70 €	8.416,50 €	35.021,71 €	26.627,50 €	10.180,00 €	267,62 €
Trancoso							12.000,00 €
Vila do Bispo	94.249,01 €		4.323,12 €		2.975,00 €	1.337,00 €	228.372,00 €
Vila de Rei							24.000,00 €
Vila Viçosa	10.990,80 €	8.749,98 €	10.833,36 €	9.166,64 €	10.833,36 €	10.000,00 €	10.000,00 €
<b>Total</b>	<b>2.740.703,99 €</b>	<b>2.299.238,23 €</b>	<b>4.561.271,80 €</b>	<b>6.021.608,77 €</b>	<b>5.021.847,48 €</b>	<b>1.198.911,52 €</b>	<b>2.232.871,62 €</b>

Fonte: DGAL – Prestações de Contas 2003 a 2009