

**APOIO A IDOSOS EM TERRITÓRIOS ENVELHECIDOS:
O PAPEL DAS IPSS**

Maria Goreti Pereira da Rocha

Dissertação de Curso de 2º Ciclo de estudos em Sociologia,
Conducente ao Grau de Mestre em
Empreendedorismo e Serviço Social

Unidade Científico-Pedagógica de Ciências Sociais e Humanas
Departamento de Sociologia

Orientador:
Prof. Dr. João Dias das Neves

UNIVERSIDADE DA BEIRA INTERIOR

2008

ÍNDICE DE GRÁFICOS E DE TABELAS	4
LISTAGEM DE ABREVIATURAS.....	5
LISTAGEM DE ANEXOS.....	6
AGRADECIMENTOS E DEDICATÓRIA	7
INTRODUÇÃO	8
NOTAS METODOLÓGICAS.....	14
CAPÍTULO I – A CONDIÇÃO SOCIAL DA VELHICE	18
1.1- A TRANSIÇÃO DEMOGRÁFICA.....	18
1.2. A VELHICE COMO PROBLEMA SOCIAL NAS SOCIEDADES CONTEMPORÂNEAS.....	21
1.2.1. <i>Sociedade do risco e novas vulnerabilidades na /da velhice</i>	<i>23</i>
1.2.2 <i>A Reforma – o primeiro ou o último passo para a integração?</i>	<i>26</i>
1.2.3 <i>A Sociedade Providência, rumo a uma nova definição?</i>	<i>28</i>
CAPÍTULO II – ENTRE O ESTADO E O MERCADO: A EMERGÊNCIA DA SOCIEDADE CÍVIL ORGANIZADA	35
2.1. TERCEIRO SECTOR: UM CONCEITO CONTROVERSO.....	35
2.2. ASSISTÊNCIA E PREVIDÊNCIA OS DOIS LADOS DAS POLÍTICAS SOCIAIS EM PORTUGAL: ANTECEDENTES HISTÓRICOS.	40
2.3. O TERCEIRO SECTOR NA ACTUALIDADE: LIMITES E POSSIBILIDADES	46
2.3.1. <i>Diferentes naturezas jurídicas</i>	<i>48</i>
2.3.2. <i>O financiamento das actividades</i>	<i>49</i>
2.3.3. <i>Acção Social e modelos de governação.....</i>	<i>52</i>
2.3.4. <i>Desafios e novas estratégias de intervenção.....</i>	<i>55</i>
CAPÍTULO III: APOIO INSTITUCIONAL A IDOSOS EM PORTUGAL	62
3.1. O APOIO INSTITUCIONALIZADO A IDOSOS: ORIGENS E TRANSFORMAÇÕES	62
3.2 AS INSTITUIÇÕES DE APOIO AO IDOSO NA ACTUALIDADE.....	64
3.2.1. <i>As respostas Sociais</i>	<i>65</i>
CAPÍTULO IV – TERRITÓRIOS ENVELHECIDOS: O CASO DO DISTRITO DE CASTELO BRANCO	70
4.1. CARACTERÍSTICAS GERAIS DA POPULAÇÃO DO DISTRITO DE CASTELO BRANCO.....	70
4.2. CONDIÇÕES SOCIAIS DOS IDOSOS DO DISTRITO DE CASTELO BRANCO.....	72
CAPÍTULO V – EQUIPAMENTOS SOCIAIS PARA IDOSOS EM TERRITÓRIOS ENVELHECIDOS.....	76
5.1. ORIGEM E DIMENSÃO DAS IPSS'S DE APOIO A IDOSOS NO DISTRITO DE CASTELO BRANCO	76
5.2. RESPOSTAS SOCIAIS PARA IDOSOS NO DISTRITO DE CASTELO BRANCO.....	78
CAPÍTULO VI – AS ORGANIZAÇÕES DE APOIO A IDOSOS “OLHADAS” POR DENTRO: O MODELO DE GESTÃO INTERNA.....	85
6.1. MODELO FORMAL INTERNO	86
6.2. PROCESSOS DE DECISÃO	89
6.3. DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIAS E RELACIONAMENTOS PROFISSIONAIS.....	92
6.4. A GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS.....	95
6.5. O PLANEAMENTO ESTRATÉGICO.....	100
6.6. O FINANCIAMENTO	102
CAPÍTULO VII – MODELO EXTERNO	108
7.1. A RELAÇÃO COM A COMUNIDADE.....	109
7.1.1. <i>Tomada de conhecimento dos problemas sociais.....</i>	<i>109</i>

7.1.2 O Apoio Comunitário.....	110
7.1.3 Participação da comunidade.....	113
7.1.4. Divulgação de "boas práticas"	115
7.2. PARCEIROS, PARCERIAS E PARTENARIADO	117
7.3- A RELAÇÃO COM O ESTADO.....	121
7.4- SÍNTESE CONCLUSIVA E RECOMENDAÇÕES	125
CAPÍTULO VIII – A INTERVENÇÃO SOCIAL	129
8.1- A INTERVENÇÃO SOCIAL, UM DIREITO OU UM DEVER?.....	130
8.2 - A CONCRETIZAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE: CARACTERIZAÇÃO DOS UTENTES	132
8.3- OS UTENTES NA VIDA DA ORGANIZAÇÃO	135
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	141
BIBLIOGRAFIA	154
LEGISLAÇÃO CONSULTADA E CITADA	165

ÍNDICE DE GRÁFICOS E DE TABELAS

Gráfico nº 1 Evolução do investimento público em serviços sociais 1998-2006...	49
Gráfico nº 2 Evolução da despesa com os acordos de cooperação 1998-2006.....	49
Gráfico nº 3 Distribuição das Respostas Sociais por área de intervenção.....	54
Gráfico nº 4 Evolução das Respostas Sociais para Idosos.....	66
Gráfico nº 5 Evolução da capacidade e do número de utentes das respostas sociais para a População Idosa, Continente – 1998-2006.....	67
Gráfico nº 6 Dispersão das principais respostas sociais por Distrito Continente – 2006.....	68
Gráfico nº 7 Origem das IPSS de Apoio aos Idosos do distrito de Castelo Branco	76
Gráfico nº 8 Dimensão das OTS's de Castelo Branco segundo o nº de funcionários.....	77
Gráfico nº 9 Respostas Sociais para idosos: Distrito de Castelo Branco.....	79
Gráfico nº 10 Respostas Sociais por Concelho.....	79
Gráfico nº 11 Taxa de utilização (%) da Valência: Centro de Dia.....	80
Gráfico nº 12 Taxa de utilização (%) da Valência: Lar de Idosos.....	81
Gráfico nº 13 Taxa de utilização (%) da Valência: SAD.....	82
Tabela nº 1 – Taxa de risco de pobreza 65+ anos (60% mediana), Portugal 2004-2006.....	26

LISTAGEM DE ABREVIATURAS

ADI – Apoio Domiciliário Integrado

AMI – Associação Médica Internacional

ASS – Associação de Solidariedade Social

CAT – Centro de Atendimento Temporário

CD – Centro de Dia

CV – Centro de Convívio

CNIS – Confederação Nacional de Instituições de Solidariedade

CRSS – Centro Regional de Segurança Social

Dg – Dirigente

DCC/SCM – Directora do Centro Comunitário propriedade da Santa Casa da Misericórdia

DSS – Dirigente do Centro Regional de Segurança Social

DUDIPSS – Dirigente da União Distrital das Instituições de Solidariedade

FSS – Fundação de Solidariedade Social (religiosa)

FSSL – Fundação de Solidariedade Social (Laica)

ICNPO – International Classification of Non-Profit Organizations

IOF – Inquérito ao Orçamento das Famílias

IOT – Inquérito Nacional à Ocupação do Tempo

IPSS – Instituição Particular de Solidariedade Social

ONG – Organização Não Governamental

ONL – Organização Não Lucrativa

ONU – Organização das Nações Unidas

OTS – Organização do Terceiro Sector

REAPN – Rede Europeia Anti-Pobreza / Portugal

SAD – Serviço de Apoio Domiciliário

SCM – Santa Casa da Misericórdia

TSS – Técnico de Serviço Social

UAI – Unidade de Apoio Integrado

UBI-CES – Centro de Estudos Sociais da Universidade da Beira Interior

UDIPSS – União Distrital das Instituições de Solidariedade Social

UMP – União das Misericórdias Portuguesas

LISTAGEM DE ANEXOS

(Vide VOLUME II)

Anexo A - Tabela nº2: População com mais de 65 anos e indicadores de pobreza

Anexo B - Tabela nº 3: ICNPO de Salamon e Anheier

Anexo C - Alterações introduzidas ao Estatuto das IPSS

Anexo D - Incentivos concedidos pelo Estado às IPSS

Anexo E - Tabela nº 4: Principais sectores de actividade (em nº de trabalhadores)

Anexo F - Quadro nº 1 – Evolução dos critérios de financiamento público às OTS's em Portugal

Anexo G – Escala MDA (Mini Dependence Assesement)

Anexo H - Quadro 2 – Movimentos populacionais do Distrito de Castelo Branco (NUT III)

Anexo I - Quadro 3 – Indicadores Sócio-demográficos do distrito de Castelo Branco (NUT III)

Anexo J - Quadro nº 4 – Prestações sociais auferidas pelos idosos do distrito de Castelo Branco (NUTIII)

Anexo L - Quadro nº 5 – Situação familiar dos Idosos do distrito de Castelo Branco

Anexo M - Quadro nº 6 – Quadro síntese do modelo interno

Anexo N – Guiões de entrevista

- Dirigentes (Dg)
- Técnicos de Serviço Social (TSS)
- Directora Técnica Centro Comunitário (DCC/SCM)
- Segurança Social (DSS)
- Dirigente da União Distrital das Instituições Particulares de Solidariedade Social (UDIPSS/DUIPSS).

Anexo O – Glossário

AGRADECIMENTOS E DEDICATÓRIA

Um estudo deste tipo não é só o resultado do trabalho da autora. Ele contou com a colaboração de um conjunto de pessoas e entidades sem as quais jamais seria concretizável. Primeiro de tudo, um sincero agradecimento ao Prof. Dr. João Dias das Neves, o meu orientador científico, pelo apoio e disponibilidade que sempre demonstrou, mesmo em situações que exigiram algum sacrifício pessoal.

A todos os dirigentes e técnicos entrevistados, que solícitamente se disponibilizaram para colaborar neste trabalho. Um agradecimento em particular ao Dr. Joaquim Antunes, Director do Centro Regional de Segurança Social de Castelo Branco e ao Sr. Jaime Chiquita, membro da Direcção Distrital da União das Instituições de Solidariedade Social de Castelo Branco.

Um agradecimento à Universidade da Beira Interior, em particular ao Departamento de Sociologia, pela iniciativa deste Mestrado e por todo o apoio à realização desta Dissertação.

Por último, a toda a minha família, pelo apoio incondicional, pela paciência que demonstraram ao longo deste trabalho e por muitos momentos “roubados”. Um agradecimento em especial para o meu marido, meu inseparável “companheiro de viagem”, pela enorme paciência que demonstrou nos momentos mais “críticos” apoiando-me sempre de forma incondicional, mesmo à custa de alguns sacrifícios pessoais.

A todos BEM-HAJAM

DEDICATÓRIA

À pessoa que cada vez mais me ensina o que pode significar o envelhecimento activo aos 83 anos

AO MEU PAI

INTRODUÇÃO

O aumento do número de idosos na estrutura demográfica nacional marca o contexto social contemporâneo. A ampliação do número de idosos na estrutura da população é frequentemente entendido como um problema. No entanto, e tal como defende Capucha (2005), este é antes um sinal de desenvolvimento social, que reflecte a melhoria das condições de vida das populações. A velhice ganha visibilidade enquanto problema social não só pelo aumento do número de idosos, mas também devido às transformações emergentes dos processos de individualização. Nos contextos de modernidade “tardia” ou “reflexiva” (Beck 1992; Giddens, 2000), marcados pela perda dos suportes tradicionais, particularmente dos familiares, os idosos afirmam-se como um grupo particularmente vulnerável à exclusão social. A velhice transita do âmbito restritamente familiar para o domínio da responsabilidade colectiva, sendo enquadrada nos sistemas de protecção social do Estado.

Em Portugal, os sistemas de protecção social, embora com algum desfasamento temporal, seguem o modelo de outras sociedades industrializadas, em que o Estado assume um papel central na protecção social dos cidadãos. É neste âmbito que é instituído um conjunto de direitos sociais que visa garantir a qualidade de vida dos cidadãos. As políticas sociais para os idosos incluem uma série de direitos, dos quais se destaca o direito a uma prestação pecuniária após um determinado patamar etário e socioprofissional – a reforma. Este direito social, que ganhou um carácter universal com a emergência do Estado Providência português, traduziu-se numa “independência” intergeracional que passa a marcar as relações familiares (Fernandes, 1997a).

Para além do sistema de protecção social, os direitos sociais da população mais idosa – o sistema de acção social – igualmente suportado total ou parcialmente pelo Estado. Numa primeira fase, este sistema, previa a provisão por parte do Estado de toda uma série de equipamentos sociais que visavam responder às necessidades de um crescente número de idosos que, sem apoio familiar, se encontravam em situações de alguma precariedade.

A crise do Estado Providência traduzir-se-ia numa retracção do apoio directo do Estado e pelo seguimento de uma nova estratégia de Acção Social. Esta estratégia passa pela transferência das responsabilidades sociais para as organizações da sociedade civil, o chamado terceiro sector, que surge como uma alternativa ao Estado e ao mercado.

A acção social pública posterior à crise do Estado Providência apostaria na iniciativa do terceiro sector, para responder às situações de vulnerabilidade e de exclusão social de algumas franjas da população, onde se destacam os idosos. São oferecidos, pelas entidades públicas, diversos incentivos ao crescimento das Instituições Particulares de Solidariedade Social destinadas a estas populações, que se afirmam como o principal instrumento das políticas públicas de acção social.

É neste contexto que o estudo das organizações com esta natureza *quasi-pública* ganha pertinência no âmbito de um Mestrado em Empreendedorismo e Serviço Social. As Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS), que constituem o nosso objecto de estudo, são um exemplo de empreendedorismo social, uma vez que nascem da iniciativa privada, mas têm fins de bem-estar colectivo, exercendo actividade na área da prestação de serviços sociais.

A intervenção social das IPSS ganha particular importância em territórios de baixa densidade, caracterizados por um forte envelhecimento demográfico e por baixos rendimentos, que acentuam as situações de vulnerabilidade e de exclusão social dos idosos. Este trabalho será desenvolvido num território com todas estas características – o Distrito de Castelo Branco. As organizações que mantêm a sua actividade neste território estão particularmente expostas aos problemas sociais dos idosos. O crescimento do número de idosos, assim como dos índices de longevidade e de dependência, característicos do Distrito poderão pôr em causa as estratégias de intervenção social dessas organizações. As transformações da sociedade providência e o crescente isolamento social, assim como as baixas prestações sociais, constituem igualmente desafios à manutenção da sua actividade.

As mudanças na sociedade providência, o aumento das situações de exclusão social dos idosos e o recuo da intervenção directa do Estado pressionam as IPSS para a assunção de novas responsabilidades sociais. A questão que se coloca é saber *de que modo se organizam estas Instituições para responder ao aumento das responsabilidades sociais que com que se vêem confrontadas*. A resposta a esta primeira problemática tem subjacente uma outra questão: *de que forma as organizações mantêm o princípio da universalidade que deve orientar os serviços públicos ou quasi-públicos?*

A resposta à primeira questão pressupõe a análise de duas dimensões fundamentais. Primeiro de tudo necessitamos de saber de que modo estas instituições se organizam internamente e, segundo, como se relacionam com seu entorno social. Trata-se de dois dos desafios mais importantes com que se confrontam as organizações do

terceiro sector e que revelam a sua maior ou menor capacidade para responder a novas e mais exigentes responsabilidades sociais. Da formação, da gestão dos recursos humanos, da definição de estratégias, da liderança, do financiamento ou da qualidade dos serviços depende o tipo de resposta a estas responsabilidades. Designamos esta dimensão de análise de “modelo interno”. No fundo a questão que se coloca é saber *de que modo as organizações reagem internamente aos desafios do envelhecimento*. A segunda dimensão, que designamos de *modelo externo*, recobre um conjunto de outras questões, que vão do estabelecimento de parcerias à relação com a comunidade ou com o Estado. Procuramos saber *qual o grau de abertura ao exterior destas organizações e em que medida estas estão preparadas para responder às novas exigências do trabalho em rede*.

Estes dois modelos influenciam quer a definição da missão social, quer o modo como esta se concretiza quotidianamente. Dito de outro modo, a forma de gestão interna e externa reflecte-se na intervenção social das organizações, que constitui a terceira dimensão de análise das instituições em estudo. A concepção da intervenção social repercute-se na relação das organizações com a população utente, influenciando várias questões, como a priorização de necessidades a atender, a participação dos utentes na vida das organizações e as actividades que visam a inserção social dos idosos seja na comunidade, seja no interior das organizações. Trata-se de saber *em que medida a intervenção social das organizações contribui para a inserção social dos idosos e de que modo estas instituições respondem ao aumento das situações de exclusão social desta população*.

A forma como as IPSS se organizam interna e externamente e o modo como concretizam a intervenção social influencia não só o modo como as organizações respondem às novas responsabilidades sociais, mas permite-nos igualmente situar estas organizações no espectro do terceiro sector. A análise dos desafios deste sector reflecte necessariamente os desafios que se colocam à prossecução das actividades das IPSS.

O objectivo geral que norteou esta investigação foi *analisar os modelos de funcionamento das IPSS de apoio a idosos em territórios envelhecidos*. Este objectivo nasce, numa fase inicial, da minha experiência profissional como Directora Técnica de IPSS de apoio a idosos no distrito de Castelo Branco, onde pude constatar algumas das boas práticas e limitações à actividade destas organizações.

Ao objectivo geral estão associados um conjunto de objectivos específicos. Primeiro de tudo *analisar os modelos internos de gestão adoptados pelas IPSS's de*

apoio a idosos no Distrito de Castelo Branco. A análise destes modelos permitir-nos-á responder às questões colocadas na definição da primeira dimensão da problemática. Segundo, *analisar lógicas de relação com o entorno local e organizacional adoptados pelas IPSS de apoio a idosos no Distrito de Castelo Branco.* Pretendemos estudar o relacionamento com as redes sociais e com a comunidade alvo destas instituições. Um último objectivo é *analisar a intervenção social das IPSS's de apoio a idosos do Distrito de Castelo Branco.* O conhecimento desta dimensão da actividade das organizações permitir-nos-á analisar o modo como as organizações mantêm o princípio da universalidade, respondendo desse modo à problemática secundária.

A concretização destes objectivos requer a contextualização teórica de algumas questões que nos permitam uma melhor compreensão da realidade social em que se movem estas organizações. Dedicamos os dois primeiros capítulos à análise das dimensões que justificam a emergência e crescimento destas organizações, para, nos capítulos seguintes, centralizarmos a análise nas principais características e nos modelos de organização destas instituições.

No primeiro capítulo discutiremos as condições sociais que marcam a emergência da velhice como “problema social”. As consequências da *transição demográfica* fundamentam, em grande medida, a afirmação da velhice como problema, mas não o explicam na íntegra. Importa igualmente analisar as transformações sociais que precipitaram a afirmação dos idosos como grupo vulnerável não só ao nível da relação com o Estado, mas também ao nível familiar e/ou comunitário. No fundo procuramos enquadrar teoricamente a problemática da velhice no âmbito das transformações associadas à sociedade do risco.

O segundo capítulo será dedicado à análise do contexto organizacional em que se movem as instituições de apoio ao idoso. Primeiro de tudo, necessitamos de definir que contexto é este. As leituras prévias revelam-nos que não existe uma definição consensual para designar o conjunto das organizações da sociedade civil. A opção por um dos conceitos/designações terá, deste modo, que passar pela abordagem das diferentes teorias e conceptualizações que tentam enquadrar sob uma designação comum, as várias organizações e iniciativas sociais. A compreensão do contexto organizacional em que se movem as organizações requer, igualmente, a análise das condições sócio-políticas que marcaram a emergência, as características e a sua expansão ou retracção. Na última parte do capítulo serão discutidas as características que diferenciam entre si o conjunto das organizações da sociedade civil. Neste sentido,

serão analisadas as diferentes formas organizacionais, a origem e natureza destas organizações, bem como a os diferentes modelos de governação e de execução da acção social. Será analisado igualmente o peso social e económico destas organizações, assim como a relação com o Estado. Finalmente analisaremos o futuro do sector, avaliando os principais desafios que se colocam à manutenção das actividades destas organizações.

No terceiro capítulo, a análise centrar-se-á nas IPSS de apoio a idosos. Será abordada a trajectória destas instituições, desde as primeiras iniciativas existentes no país até à actualidade. Nesta síntese sócio-histórica interessa-nos ressaltar a forma como surgiram as várias valências e os princípios orientadores que lhes estão subjacentes, para posteriormente discutirmos as características deste tipo de instituição na actualidade: a origem jurídica, a dimensão e as diferentes respostas sociais.

No quarto capítulo iremos retomar a problemática do envelhecimento demográfico, mas remetendo-o para o território onde actuam as organizações que constituem o nosso objecto: o distrito de Castelo Branco. Numa segunda parte analisaremos as condições sociais e económicas da população idosa residente no Distrito. Esta abordagem permite-nos verificar a relevância social das actividades das organizações em estudo.

Dedicaremos o quinto capítulo à análise das respostas sociais para idosos no Distrito de Castelo Branco. Questões como a origem e dimensão das IPSS proprietárias de equipamentos sociais para idosos, podem contribuir para compreender melhor o funcionamento dos modelos internos e externos das organizações (o nosso objecto de estudo). Neste capítulo serão igualmente analisadas as respostas sociais existentes no Distrito, a sua dispersão pelos 11 Concelhos e a taxa de ocupação dessas respostas, para aferirmos a adequação destas às necessidades num dos distritos mais envelhecidos do país.

No capítulo VI e seguintes serão discutidos os dados recolhidos na pesquisa empírica. Embora, ao longo dos capítulos anteriores possamos remeter para a realidade estudada, será nestes capítulos que, com o recurso às entrevistas a dirigentes, técnicos e outros informadores qualificados, iremos discutir o tipo de modelo interno e externo de gestão, bem como o modo como os diferentes tipos de IPSS de apoio a idosos concretizam os princípios de solidariedade e universalidade. Dito de outro modo, será nestes capítulos que tentaremos responder às principais problemáticas.

O capítulo VI, terá como foco de análise o modelo de governação interna adoptado pelas diferentes organizações que compõem o nosso objecto de estudo. A

análise deste modelo terá por base as características dos modelos de governação definidas no segundo capítulo. Neste sentido, serão analisados os modelos formais de governação que correspondem às diferentes origens jurídicas, o modo como é exercida a liderança, onde se incluem os processos de decisão, a delegação de competências e a gestão dos recursos humanos. Serão igualmente analisadas questões mais amplas que nos permitam, por um lado, testar os modelos adoptados e, por outro, verificar a sua eficácia, como o planeamento estratégico ou as dependências financeiras.

No capítulo sete analisaremos o modo como as organizações se relacionam com o exterior. O modelo externo será constituído por três níveis de análise fundamentais: a relação com o entorno local, os relacionamentos organizacionais e a relação com o Estado. O primeiro nível de análise permite-nos verificar, por um lado, a abertura das diferentes organizações às necessidades do entorno local e, por outro, a intensidade do envolvimento comunitário e a atenção dada pelos dirigentes e técnicos a esta matéria. O segundo nível permite-nos verificar se as organizações privilegiam ou não o trabalho em parceria. Por fim, analisaremos o modo como os dirigentes percebem a relação com o Estado, fundamental para compreendermos o modo como estas organizações se posicionam face a um dos seus principais financiadores.

No capítulo oito discutiremos a forma como as organizações concretizam a missão social, inerente à sua natureza e que as distingue das suas congéneres lucrativas. A abordagem centrar-se-á no cumprimento do modo como as organizações executam o princípio da solidariedade. A análise da intervenção social destas organizações terá em atenção, primeiro de tudo, o modo como a intervenção é concebida pelos dirigentes das diferentes IPSS. Pretendemos com esta análise detectar se os dirigentes têm uma visão mais ou menos assistencialista da intervenção social. Numa segunda secção deste capítulo analisaremos as características dos utentes das diferentes organizações estudadas, bem como os principais problemas sociais que os levaram a recorrer aos serviços das IPSS. Por último, serão analisadas as estratégias de envolvimento dos utentes na vida das organizações, para compreendermos de que forma estas contribuem para a inserção da população utente.

O estudo que agora se inicia enquadra-se numa temática que tem sido pouco explorada no âmbito da sociologia, apesar da visibilidade e relevância social do tipo de organização em estudo. Estas organizações afirmam-se crescentemente como agentes privilegiados na promoção da coesão social e territorial, particularmente no combate às situações mais graves de exclusão social. Este é apenas um dos aspectos que deveria

fomentar uma maior pesquisa sociológica acerca da realidade social e organizacional destas instituições. Esperamos com este trabalho contribuir para o aumento do conhecimento da realidade que marca estas instituições. Procuramos, igualmente, facultar algumas pistas de análise que favoreçam a melhoria da qualidade dos serviços prestados por estas organizações.

NOTAS METODOLÓGICAS

A selecção dos métodos e das técnicas de pesquisa constitui uma etapa fundamental do desenho da investigação. Desta selecção depende, em grande medida, a concretização dos objectivos, assim como a resposta às problemáticas. Num trabalho desta natureza, de carácter exploratório, a selecção da metodologia é ainda mais exigente. Procuraremos nesta secção apresentar e justificar as estratégias metodológicas adoptadas, assim como as técnicas de pesquisa e de amostragem utilizadas.

Dada a natureza do objecto de estudo, optamos por uma metodologia de base eminentemente qualitativa. Apenas na análise documental (sobretudo nos dados relativos ao Distrito de Castelo Branco) utilizamos métodos quantitativos. Como defende Ragin, os métodos qualitativos surgem associados a uma procura de respostas a questões que se nos colocam na experiência quotidiana. Para o autor, «a análise qualitativa implica frequentemente um processo de *clarificação recíproca* da imagem que o investigador tem do objecto. (...) As imagens são feitas de casos, por vezes pela detecção de similaridades entre vários exemplos» (1994: 82). Obviamente, esta “imagem” necessita de ser desconstruída na forma de conceitos e de dimensões passíveis de operacionalização. É neste sentido que quer a orientação teórica, quer a selecção dos métodos e das técnicas se tornam fundamentais.

As justificações para a opção por uma metodologia de base qualitativa são vários e começam, desde logo, pela natureza do próprio objecto de estudo. A metodologia qualitativa tem a vantagem de captar um conjunto de dimensões que a metodologia quantitativa poderá não abarcar. Seria difícil analisar profundamente o funcionamento de uma organização recorrendo apenas a dados quantitativos, a não ser que pretendêssemos traçar um cenário geral, abarcando uma extensa quantidade de organizações (como Capucha et al, 1995 ou Hespanha et al, 2000). Isto leva-nos à segunda justificação para a opção por um método qualitativo e por técnicas de entrevista

semi-directiva – a dimensão da amostra. A escassez de tempo e a própria natureza do trabalho levou-nos a optar por uma análise exploratória, obedecendo a um conjunto de critérios teoricamente sustentados e que adiante explicitaremos.

Tal como noutros estudos nesta área, a análise exploratória permite-nos uma visão aproximada da realidade vivida pelas IPSS's. Tal como Joaquim, realizamos um «estudo exploratório, através do qual se procuram evidenciar algumas linhas de força de um fenómeno relativamente desconhecido» (2007: 19). Este carácter exploratório torna ainda mais evidente os cuidados a ter não só no que respeita à selecção da amostra, mas também das técnicas de pesquisa.

Uma das preocupações fundamentais num trabalho deste tipo prende-se com a definição dos critérios subjacentes à selecção das organizações em estudo (cfr: Capucha, 1995; Rêgo, 2003; Joaquim, 2007). São vários os critérios utilizados para esta selecção, desde a localização das organizações à sua dimensão, passando pela sua origem jurídica. No nosso caso, optámos por uma técnica de amostragem intencional, cuja selecção obedeceu aos seguintes critérios:

- *Origem jurídica* – As IPSS's do Distrito de Castelo Branco podem ser desagregadas em quatro grupos principais, associados a diferentes origens, definidas nos Estatutos das IPSS: Associação de Solidariedade Social; Centro Social Paroquial (equiparado a fundação religiosa); Fundação de Solidariedade Social; Irmandade da Santa Casa da Misericórdia.
- *Dimensão* – Adoptámos o critério de Capucha et al (1995), que distingue entre organizações de *pequena dimensão* (1 a 5 e 6 a 10 funcionários) *média dimensão* (11 a 20 funcionários); *grande dimensão* (21-50 e mais de 51 funcionários).
- *Meio* – Adoptámos uma distinção clássica entre rural e urbano, tendo em conta, sobretudo, a maior ou menor proximidade dos grandes centros urbanos regionais e a densidade populacional.

Neste sentido, seleccionámos para a nossa análise quatro IPSS's de apoio a idosos que recobrem estes critérios. Tendo em conta a origem jurídica, abrangemos os quatros grandes tipos – uma Associação de Solidariedade Social (ASS), um Centro Social Paroquial (FSS); uma Fundação de Solidariedade Social Laica (FSSL) e uma Irmandade da Santa Casa da Misericórdia (SCM). Paralelamente, analisámos um Centro

Comunitário, propriedade da Misericórdia entrevistada, como contraponto daquilo que designamos como *modelo externo*.

No que respeita à *dimensão* e ao *meio*, tivemos por base as características das IPSS de Castelo Branco. A ASS serve uma população semi-urbana, na fronteira entre a pequena e a grande dimensão (21 funcionários). Trata-se, aliás, e como veremos na caracterização das IPSS's de Castelo Branco (Cap. V), de uma característica das ASS que actuam em meios semi-urbanos. As duas fundações (religiosa e laica), por seu lado, estão numa zona rural ou semi-rural, com baixa densidade populacional. Trata-se de organizações de pequena dimensão (1-5 no caso da FSS e 6-10 no caso da FSSL). A Misericórdia representa a grande dimensão (mais de 51 funcionários) e o seu enquadramento urbano.

Considerámos igualmente outras dimensões, que influenciaram a definição da amostra, em particular, o *âmbito de intervenção* (cfr. Capucha et al, 1995) ou as *valências* (centro de dia; centro comunitário; centro de noite, apoio domiciliário; lar de idosos).

Para além das organizações, entrevistámos igualmente informadores qualificados que representam duas dimensões fundamentais do que designamos por *modelo externo* – a relação com o Estado e as parcerias. Nesse sentido, entrevistámos um Dirigente da União Distrital das Instituições Particulares de Solidariedade Social (UDIPSS) e o Director do Centro Regional de Segurança Social de Castelo Branco (DSS).

Na totalidade realizámos 9 entrevistas semi-directivas, entre Maio e Junho de 2008:

- Dirigente de uma Associação de Solidariedade Social (Dg4 ASS)
- Dirigente de uma Fundação de Solidariedade Social religiosa (Dg1 FSS)
- Dirigente de uma Fundação de Solidariedade Social laica (Dg3 FSSL)
- Dirigente de uma Irmandade da Santa Casa da Misericórdia (Dg2 SCM)
- Técnica de Serviço Social da ASS (TSS2 ASS)
- Técnica de Serviço Social da SCM (TSS1 SCM)
- Directora Técnica do Centro Comunitário (DCC/SCM)
- Dirigente Distrital da UDIPSS (DUDIPSS)
- Director do CRSS (DSS)

A opção por entrevistas semi-directivas prende-se, necessariamente, com a natureza e abrangência das questões colocadas e com a própria natureza da investigação. Com base em cinco guiões previamente definidos (vide anexo N e transcrições em formato CD), que contemplam as principais dimensões analíticas específicas para cada caso. As questões colocadas permitem uma margem média de liberdade de resposta, característica das entrevistas semi-directivas (Almeida e Pinto, 1990; Foddy, 1996).

Ainda que tendo um carácter mais dedutivo do que indutivo, este trabalho não tem como pretensão extrapolar resultados para uma realidade mais vasta. Trata-se, como temos vindo a reforçar, de um estudo exploratório, que pretende, no essencial, responder a um conjunto de problemáticas e testar alguns contributos teóricos em torno desta temática, que também acabariam por influenciar a definição das estratégias metodológicas.

CAPÍTULO I – A CONDIÇÃO SOCIAL DA VELHICE

*“Há uma idade na vida em que os anos
Passam demasiado depressa e
Os dias são uma eternidade”*
Virgínia Wolf

Apesar deste trabalho não se centrar na temática do idoso *per si*, as condições sociais da velhice¹ na actualidade são fundamentais para compreendermos o campo em que se movem os agentes sociais especializados no apoio à velhice.

Este capítulo será dividido em duas partes, numa primeira serão analisados os aspectos macro da velhice e do envelhecimento. Analisaremos as transformações nas estruturas populacionais das sociedades europeias e em particular da sociedade portuguesa. Esta análise permitir-nos-á compreender e traçar os desafios que se deparam aos agentes que estão vocacionados para actuarem neste âmbito – Estado e agentes sociais da sociedade civil.

Na segunda parte deste trabalho analisaremos a velhice nas sociedades contemporâneas, o que a distingue de momentos históricos anteriores e de que forma é vivida na contemporaneidade. Quais as transformações induzidas pelos mecanismos de protecção social? Estarão os idosos de hoje menos vulneráveis à pobreza e exclusão social do que os seus antecessores? Estará a sociedade portuguesa actual organizada para inserir os mais velhos, tal como o previsto na 2ª Assembleia Mundial sobre o envelhecimento? Estas são algumas das questões que tentaremos responder na última parte do capítulo.

1.1- A TRANSIÇÃO DEMOGRÁFICA

Ao longo do Século XX a demografia das sociedades europeias sofreu profundas alterações que viriam a marcar as agendas e as discussões políticas e científicas das últimas décadas. Andrés Sauvy, preocupado com o “futuro da população francesa”, (Fernandes, 1997: 6) foi um dos primeiros Demógrafos (década de 70) a alertar para a

¹ Para um aprofundamento teórico deste conceito, conferir os trabalhos de: Lenoir (1979), Guillemard (1996) Lauzon (1980); Paúl (1996 e 2005); Fernandes (1997); Pimentel (2001); ONU (2002), Ballesteros (2006)

questão do envelhecimento demográfico (neste caso o “*envelhecimento da base*”), associado a uma rápida redução das taxas de fecundidade das mulheres francesas.

Os últimos 40 anos foram marcados por uma transformação radical das estruturas populacionais europeias. Em 1996 a percentagem média da população europeia com mais de 65 anos era já de 15,8% (INE, 1999), o que fazia da Europa o continente mais envelhecido do mundo (Ballesteros 2006). Neste ano (1996) Portugal fazia ainda parte dos 5 países mais jovens da UE, atrás de países como a Suécia e a Itália (INE, 1999). Com o decorrer dos anos a posição portuguesa neste “ranking” iria alterar-se rapidamente. Em 2004 ocupávamos já a 3ª posição entre os países mais envelhecidos da UE, com 17,1 % de população idosa, apenas atrás da Alemanha com 18,6% e do Reino Unido com 17,2% (INE, 2005²).

O envelhecimento demográfico é entendido neste trabalho como um duplo processo de *envelhecimento pela base*, isto é, de perda de peso das coortes mais jovens (0-14 anos) e de *envelhecimento pelo topo*, que se caracteriza por um aumento do peso relativo das coortes superiores (com e mais de 65 anos), tal como é definido por Rosa (1996), Fernandes (1997), Carrilho e Patrício (2005), Ballesteros (2006).

A estrutura etária da população portuguesa tem vindo, ao longo do último século, a sofrer deste duplo processo. A diminuição da importância na estrutura populacional das coortes mais jovens é um processo gradual. Nos últimos 15/20 este processo tornou-se mais célere, os dados referentes ao peso demográfico destas idades confirmam esta tendência. Em 1950 a pirâmide etária reflectia uma estrutura demográfica acentuadamente jovem, com os mais novos (dos 0 aos 17 anos) a representarem cerca do triplo (321%) da restante população. Nas décadas seguintes o número de jovens na estrutura demográfica não pára de decrescer, em 1981 representavam 124% em apenas 10 anos (1991) esta percentagem desce vertiginosamente para os 47% (Rosa, 1993). Em 2001 a pirâmide etária está já invertida, com os com os mais de 65 anos a ultrapassarem os mais jovens, sendo que em 2005 para cada 100 jovens existem já 110 idosos (INE: 2005). Nestes números estão já contabilizados os filhos dos imigrantes, que entretanto começaram a fixar residência no nosso país, sobretudo entre 1996 e 2000, contribuindo para o aumento geral da população que não é, contudo, suficiente para inverter o saldo negativo referente à natalidade (Carrilho e Patrício: 2005).

² INE Anuário Estatístico de Portugal, 2005, Vol I

O declínio do número de jovens (*envelhecimento pela base*) está não só relacionado com a contracção das taxas de fecundidade, mas igualmente com as mudanças que se produziram na sociedade portuguesa. Os portugueses casam-se cada vez menos, pela 1ª vez em 2004 a taxa de nupcialidade portuguesa foi inferior à média europeia: 4,7% e 4,8% respectivamente³, assim como adiam cada vez mais o nascimento do primeiro filho, em 2005 a idade média das recém mães era de 27,8 anos, mais 3 anos do que em 1990 (INE, 2005). Outro dado importante para percebermos este processo é o nº de filhos por mulher, há mais de 40 anos que este indicador tem vindo a decrescer passando dos 3,3 filhos em 1949/52 para os 2,2 em 1979-82 e para 1,6 na década de 90, atingindo já a posição inferior à substituição das gerações – 2,1 filhos por mulher (Rosa, 1993). Em 2005 este valor é de 1,4, o que demonstra o declínio quase ininterrupto desta taxa exceptuando os anos de 1996 a 2000, devido aos fluxos migratórios (INE, 2005).

O aumento do peso das coortes superiores (*envelhecimento pelo topo*) é um processo multidimensional, associado igualmente às mudanças sociais, nomeadamente no que concerne ao acesso e melhoria dos cuidados de saúde (sendo aqui de realçar o papel da rede de cuidados primários), mas também à melhoria geral das condições de vida: ao nível do conforto; habitabilidade; transportes; entre outros.

A baixa da *taxa de mortalidade* foi uma das consequências deste aumento da qualidade de vida dos portugueses “em quarenta anos ganhou (Portugal) 12,5 anos de vida nos homens e 13,7 anos nas mulheres” (Carrilho e Patrício: 2005:125). Esta diminuição dos óbitos afectou toda a estrutura etária da população, mas é nos grupos etários mais baixos que ela é mais efectiva «a partir de 1995 Portugal deixou de possuir a taxa de mortalidade infantil mais elevada entre os países da UE 25. Em 2004, o nível de Portugal situava-se nos 3,8 óbitos com menos de um ano por mil nados vivos, valor que colocava o país, pela segunda vez consecutiva com uma taxa inferior à média comunitária, estimada para o mesmo ano (EU 25 = 4,5%)» (Carrilho e Patrício: 2005: 126). A queda da *taxa de mortalidade* é um sinal de civilização e desenvolvimento das sociedades, que beneficia todas as classes etárias e no caso das coortes mais idosas, materializa-se num aumento da *esperança média de vida* – número de anos que um individuo nascido numa data x pode esperar viver mantendo-se o actual quadro

³ INE 2005 opt.cit

(Fernandes, 1997). Segundo os dados do INE⁴, um português com 65 anos em 1993 esperava viver ainda mais 14,3 anos, uma portuguesa da mesma idade poderia esperar viver mais 17,65 anos. Em 2004 para as mesmas idades um homem esperaria viver mais 15,95 e uma mulher mais 19,30 anos. Este “ganho de vida” tem diversas implicações na sociedade. Desde logo, o aumento da idade média populacional que de 35,5 anos para os homens e 38,2 para as mulheres em 1991, passa para 38,8 nos homens e 41,7 anos para as mulheres em 2004, em apenas 13 anos a idade média da população portuguesa aumentou cerca de 3,3 anos (Carrilho e Patrício: 2005) estão aqui em causa os custos sociais e intergeracionais, as políticas sociais, o potencial conservadorismo social, as mudanças nas estruturas familiares, entre outras, que analisaremos mais pormenorizadamente, ao longo deste trabalho.

Uma outra questão deste aumento da *esperança média de vida* é o *envelhecimento interno* das categorias etárias superiores que tem vindo a aumentar ininterruptamente. Em 1994 a população com 75 e mais anos era de 5,7% e em 2004 era de 7,3% do total da população, representando cerca de metade da população com mais de 65 anos (INE:2005 e Carrilho e Patrício: 2005). O aumento da *longevidade* (que se faz sobretudo no feminino, sendo que desde 1995 as mulheres idosas ultrapassam em número as mulheres jovens) acarreta algumas questões sociais como o aumento da dependência, aumento dos encargos sociais com a saúde e protecção social, que serão igualmente alvo de atenção pormenorizada neste trabalho.

1.2. A VELHICE COMO PROBLEMA SOCIAL NAS SOCIEDADES CONTEMPORÂNEAS

A Velhice ganhou visibilidade nas sociedades contemporâneas em consequência de mudanças sociais que ocorreram ao nível familiar; do trabalho e na generalidade da organização social. Para autores como Fernandes (1997) a velhice só se torna visível porque deixou de ser um “encargo” exclusivo da família, para se tornar um problema de responsabilidade colectiva. Neste ponto procuraremos analisar a visibilidade da velhice enquanto problema social e responder a duas questões fundamentais: de que forma se estruturam as sociedades contemporâneas na relação com os idosos? De que forma se

⁴ INE, Estimativas Definitivas de População Residente intercensitárias, 1991-2000 Estimativas Provisórias de População Residente 2001-2004

organizam os mecanismos de inserção dos idosos? Isto é, estarão os idosos na contemporaneidade mais ou menos vulneráveis a fenómenos de marginalização e exclusão social? Antes de tentarmos responder a estas questões, e como forma de as contextualizar, analisaremos sucintamente as principais características distintivas das sociedades contemporâneas.

Dois dos mais proeminentes sociólogos que estudam as sociedades contemporâneas – Giddens (2000) e Beck (1992) – defendem que vivemos actualmente na era da segunda modernidade – a *modernidade reflexiva* – que se distingue da primeira – modernidade industrial – pelo *Ethos do risco* em contraponto com o *Ethos do bem-estar* (Ekberg, 2007). A modernização reflexiva é para Beck a «racionalização da racionalização» (Beck, 1998:16). Nesta modernidade reflexiva os indivíduos já não dependem dos encargos da sociedade industrial e dos modos de vida estandardizados. As biografias normalizadas da modernidade industrial foram substituídas pelas biografias de “escolha” ou “bricolage” biográfico (Beck, 1998).

As novas biografias revelam um processo de individualização e de desestandardização, que começa com a alteração das bases sociais tradicionais, resultante da “crise” dos *welfare regimes*. A precarização da relação salarial, a importância do capital escolar em detrimento de outras formas de reprodução social, as transformações na família nuclear, entre outras, altera as bases sociais tradicionais (Industriais). Segundo Beck (1992) essas transformações conduzem a um processo de individualização que contempla três dimensões:

- **Libertação das tradicionais formas de dominação:** separação do status da classe e perda de importância desta última na esfera da reprodução. Esta libertação reproduz-se igualmente na família, associada, por um lado, à alteração da condição feminina ligada à emancipação das mulheres em todas as esferas da vida. Por outro lado, o papel da família enquanto forma de reprodução social passa a ser mediado pelas “instituições e agentes secundários” ou “grupos artificiais” como eram designados por Durkheim (in Lenoir, 1979).
- **Perda dos suportes/estabilidades tradicionais:** família e trabalho deixam de ser “dados adquiridos” para passarem a ser “conquistas”, o trabalho precariza-se e a família passa a ser um espaço em que tudo tem que ser negociado e planeado (Beck-Gernsheim, 1998)
- **Novas formas de compromisso social:** a libertação das formas tradicionais de dominação permite o planeamento e organização biográficas mediadas pelo mercado.

Os indivíduos “libertados” tornam-se dependentes do mercado e por isso dependentes das instituições: escolas; políticas sociais, entre outras. Esta dependência institucional anula em grande medida a libertação biográfica, uma vez que é o acesso a essas instituições que molda as biografias. O acesso diferenciado às instituições aumenta a vulnerabilidade «a dependência institucional das situações individuais acarreta para as gerações específicas desvantagens ou privilégios dentro do grupo de pares correspondente e ao longo dos ciclos económicos ou de mercado» (Beck, 1992:133).

Para Beck (1992 e 1998) o problema da modernidade é o fracasso revelado pelas instituições para responder à diferenciação biográfica. As Instituições continuam a funcionar segundo os cânones estandardizados da modernidade industrial e as biografias funcionam cada vez mais de forma desestandardizada, o resultado é uma *decalage* institucional e a divisão da sociedade entre as instituições e a multiplicidade de modos de vida.

Estandarização e diferenciação biográfica formam um paradoxo, característico da *Sociedade do risco*. À estandarização estão associadas a unicidade e a padronização, e à diferenciação biográfica a liberdade de escolha (Augusto 2006). Estas duas dimensões do processo individualização ampliam o risco nas sociedades contemporâneas. Por um lado temos a *sociedade industrial* “obsoleta”, que crescentemente afirma a sua incapacidade para monitorizar e proteger contra o risco (Beck 2000). Por outro lado, a escolha biográfica assente no carácter libertário, leva à retirada do risco do colectivo para o individual «as crises *societárias* aparecem como crises *individuais* e são cada vez menos consideradas na sua dimensão social de encargo político» (Beck, 1998:) o que amplia a vulnerabilidade perante o risco.

1.2.1. Sociedade do risco e novas vulnerabilidades na /da velhice

A *Modernidade Reflexiva* é, como vimos, marcada pela presença do risco em diversas esferas da existência. Este processo, designado por alguns autores de *omnipresença do risco*, afecta sobretudo os mais desprotegidos da sociedade, como os idosos (Delicado e Gonçalves, 2007; Ekberg, 2007).

A pesquisa mais recente que analisa a relação risco/velhice, aborda essencialmente a vertente ambiental e de saúde pública. A análise centra-se na forma como o risco ambiental ou de saúde pública é percebido pelos idosos e como isso se reflecte no seu quotidiano (Delicado e Gonçalves 2007; Ekberg, 2007; Powel, 2007).

Neste trabalho não se pretende analisar esta vertente do risco, mas sim o risco social associado ao processo de envelhecimento na modernidade reflexiva. Na esteira do que defendem Pedro Hespanha e Graça Carapinheiro:

«A noção de risco pode (...), aplicar-se de igual modo ao domínio dos problemas sociais (...) a inelutabilidade e a incerteza igualmente têm lugar e explicam-se pela elevada rigidez da própria ordem social na criação de sistemas eficientes de redistribuição do risco. Por outro lado, as mudanças profundas ocorridas nas instituições sociais (...) tornam os resultados das decisões individuais em certos domínios da vida quotidiana menos previsíveis e aumentam o grau do risco» (2001:14).

O risco social associado à modernidade reflexiva é, tal como o risco ambiental ou de saúde pública, resultado dos processos de standardização e de diferenciação biográfica.

A relação Velhice/risco social pode ser analisada de duas formas: o *risco de velhice* e o risco na velhice. Um exemplo do que representa o *risco de velhice* pode ser encontrado no relatório do *World Fact Book* da CIA, realizado em 2004, no qual se apresenta o aumento da população idosa como um “risco” para a segurança das sociedades ocidentais (Powell 2007). Uma outra dimensão do *risco de velhice* é o conservadorismo social que o aumento do peso das coortes mais velhas na estrutura populacional pode envolver (Fernandes, 1997).

O *risco de velhice* que é, talvez, o mais preocupante, ou pelo menos o que mobiliza mais investigadores e maior contestação social, é o risco de falência dos sistemas de protecção social, provocado pelo aumento do número de idosos dependentes das prestações estatais e pela queda acentuada do número de contribuintes. Esta vertente do *risco de velhice* tem levado a uma corrente crítica que pretende a justiça intergeracional. Em vários países como no Brasil (Siqueira et. al., 2002 e Goldani, 2004); na França (Guillmard 1996) ou nos EUA (Dias 2005) crescem movimentos para tentar repor a *justiça intergeracional*. Estes movimentos acusam os velhos reformados de usufruírem de privilégios que já não são acessíveis para as restantes coortes, em particular para as mais jovens, que enfrentam uma maior precaridade. No caso português, não conhecemos nenhum tipo de movimento/acção neste sentido. Talvez o baixo índice generalizado das prestações sociais usufruídas por grande parte dos idosos, que continua a ser insuficiente para fazer sair da pobreza 26% das pessoas com mais de 65 anos em 2006⁵ (a taxa mais elevada quando comparada

⁵ Fonte: Instituto Nacional de Estatística destaque de 15 de Janeiro de 2008 Rendimento e Condições de Vida

com as restantes coortes), seja motivo suficiente para a inexistência (ou pelo menos fraca incidência) desse tipo de movimento/acções.

Para Luís Capucha (2005) não é aceitável que o *risco de velhice* seja qualificado nos mesmos termos que o desemprego, os acidentes de trabalho ou a pobreza. Para o autor, o risco existe na *velhice* porque:

«O último troço da vida, cada vez mais longo para a maioria das pessoas, pode ser vivido sem a qualidade a que qualquer cidadão tem direito e, por outro lado, porque a gestão das políticas sociais pode revelar-se ineficaz para evitar rupturas nos equilíbrios geracionais existentes» (Capucha, 2005:338).

Capucha introduz aqui a outra vertente da relação *velhice/risco*: o risco associado às condições de vida na velhice e particularmente o *risco de exclusão social*.

Neste trabalho analisaremos a relação *velhice/ exclusão social* tendo em conta duas dimensões fundamentais: a Reforma, que contempla e a Sociedade Providência que engloba os dois tipos de solidariedades informais: família e comunidade.

A capacidade integradora (económico) da reforma e as consequências sociais da sua generalização são para vários autores (Fernandes, 1997; Pimentel 2001; Capucha, 2005), factores de *Exclusão Social*. Assim como as transformações das redes de apoio informal, consequência do processo de *modernização reflexiva* ampliam as vulnerabilidades, podendo mesmo, constituir factores de exclusão social. Esta realidade pode ser detectada nos estudos empíricos, que analisam a relação *Velhice/ Exclusão Social*, a título de exemplo referimos o trabalho de Jim Ogg (2005). O autor fez um estudo comparativo entre países com diferentes tipos de organização social e as formas de exclusão social sentidas pelos idosos. Nesse trabalho chega à conclusão que nos países Mediterrâneos (como Portugal) com um sistema de protecção social de base tradicional ou familiar, com baixo investimento na protecção social, apostado na responsabilização das famílias, as condições de vida dos idosos são mais precárias do que nos países Nórdicos. A fraca capacidade das prestações para gerar inserção parece não ser atenuada pela responsabilização familiar, uma vez que 28% dos idosos portugueses (segundo o estudo) encontram-se socialmente com parentes e amigos apenas 1 vez por mês ou menos, o que aponta para uma situação de *Isolamento Social* destas populações.

\ Também o INE chega a conclusões similares as prestações sociais estão abaixo das necessidades de uma grande parte dos idosos. Tal como já referimos, cerca de 26% dos idosos em 2006 vive em risco de pobreza, encontrando-se numa situação similar ou

inferior ao limiar da pobreza, estabelecido, para o mesmo ano, nos 366 € por mês⁶. Também a responsabilização familiar parece não constituir uma resposta à *Exclusão Social*, já que o número de idosos a viver sós aumentou (representando cerca de 9% do total das famílias⁷), afectando 40% da população em risco de pobreza.

Para compreendermos estes indicadores analisaremos separadamente as duas dimensões que definimos anteriormente como características da relação *Velhice/Exclusão Social*: a Reforma e a Sociedade Providência.

1.2.2 A Reforma – o primeiro ou o último passo para a integração?

Um dos recursos sociais que influencia grandemente a condição de reformado em Portugal é a situação económica. Os baixos rendimentos de grande parte dos reformados portugueses, onde se destacam os mais idosos, demonstram uma particular vulnerabilidade à pobreza destas populações (Capucha 2005). Os dados da tabela nº 1 permitem-nos verificar um ligeiro aumento (2%) da taxa de risco de pobreza de 2005 para 2006 antes das transferências das prestações sociais. Contudo, quando analisamos a taxa de risco de pobreza após as prestações sociais, verificamos que houve uma diminuição contínua desta taxa, inclusive no ano de 2006. Esta tabela demonstra a importância das prestações sociais para a manutenção de um nível de vida acima do limiar de pobreza. O não pagamento destas prestações significaria atirar para uma situação de pobreza mais de 80% dos indivíduos com mais de 65 anos.

Tabela nº 1 – Taxa de risco de pobreza 65+ anos (60% mediana), Portugal 2004-2006			
-----	2004 (%)	2005	2006 (po)
Antes de qualquer transferência social	82	82	84
Após transferências relativas a pensões	33	32	31
Após transferências sociais ⁸	29	28	26
População total			
Antes de qualquer transferência social	41	41	40
Após transferências relativas a pensões	27	26	25
Após transferências sociais	20	19	18

Fonte: INE, EU-SILC: Inquérito às condições de Vida e Rendimento – 2006, Po = valor provisório

Se compararmos os valores da população em risco de pobreza com mais de 65 anos com a restante população, verificamos uma diferença significativa, quer antes quer

⁶ INE: Rendimento e Condições de Vida 2006

⁷ INE: Portugal Social 1991-2001, dossier Famílias, estudo realizado por Ana Nunes de Almeida, 2003

⁸ Inclui rendimentos do trabalho e outros rendimentos privados.

depois das transferências sociais, confirmando a vulnerabilidade desta população para cair em situações de pobreza.

Estes dados são reforçados por outros estudos mais específicos, como o que foi realizado pelo Instituto Ricardo Jorge que refere que cerca de 40% da população dos 60-74 anos (onde estão incluídos grande parte dos reformados) está em situação de má nutrição e cerca de 7,4% em situação de pobreza absoluta (Albuquerque et. al., 2004, cit in Capucha, 2005). É também nesta faixa etária que se encontra a maior proporção de população abaixo do limiar de pobreza (24%), ligeiramente acima à faixa etária oposta (0-17 anos) que se cifra nos 23% (INE, EU- SILC 2006).

A informação estatística confirma a importância da dimensão económica da reforma enquanto elemento integrador da grande maioria dos reformados. A vulnerabilidade destas populações acontece sobretudo nos escalões etários mais elevados (+ 75 anos) e deve-se não só aos baixos rendimentos auferidos com as pensões, mas igualmente a recursos sociais não disponíveis, como a família e amigos ou as qualificações escolares.

Um estudo comparativo entre países europeus⁹ revela que, em Portugal, Alemanha e Áustria, os padrões de contacto com amigos e parentes são os mais baixos (Middleton, 2002). O mesmo estudo revela ainda, que se compararmos os padrões de contacto dos adultos reformados com outros adultos, apesar dos primeiros terem mais tempo disponível, os contactos são mais limitados. O estudo aponta como potenciais explicações destes dados as dificuldades de mobilidade dos idosos e a pobreza. Na sua análise, a autora chega à conclusão que os pobres (reformados com + 65 anos) têm menos tendência para manter contactos com familiares e amigos do que os não pobres. Contudo, os pobres mantêm contactos regulares com os vizinhos, ao contrário dos não pobres (Middleton, 2002).

A dimensão social da reforma, onde englobamos a família e a comunidade é uma das dimensões mais valorizadas pelos idosos. Segundo Guillemard (in Fernandes, 1997), a passagem à reforma corresponde ao momento mais importante da reestruturação de papéis. Para a autora, a vida gira em torno de dois universos: o familiar e o laboral. O afastamento de um universo promove o reforço do outro ou o isolamento social. É pois necessário analisar as mudanças no universo familiar e

⁹ O estudo é baseado no projecto europeu “ Family formation, labour market participation and the dynamics of social exclusion” e inclui 6 países: Alemanha, Áustria, Grécia, Noruega, Portugal e Reino Unido, divididos mediante os tipos de *Welfare* definidos por Esping-Andersen.

comunitário para compreender a vulnerabilidade ao isolamento social que marca em grande medida a contemporaneidade desta etapa da vida, é o que nos propomos analisar no próximo ponto.

1.2.3 A Sociedade Providência, rumo a uma nova definição?

O conceito de *Sociedade Providência* é utilizado neste trabalho porque possibilita a agregação das solidariedades informais (família, vizinhança, comunidade), permitindo a análise das transformações deste tipo de solidariedade sem a necessidade de as estudar separadamente. Segundo Boaventura de Sousa Santos a *Sociedade Providência* diz respeito às:

«Redes de relações de interconhecimento, de reconhecimento mútuo e de entreajuda baseados em laços de parentesco e de vizinhança, através dos quais pequenos grupos sociais trocam bens e serviços num base não mercantil e com uma lógica de reciprocidade semelhante à relação de dom estudada por Marcel Mauss (Santos, 1993, cit in Nunes, 1995:5).

Este tipo solidariedade informal ou primária (utilizando a terminologia de Arriscado Nunes, 1995) concentra duas questões fundamentais: a possibilidade de substituição da protecção social colectiva, face à crise do Estado Providência e o papel destas solidariedades em contexto de individualização.

Alguns estudos (Nunes, 1995; Hespanha et al., 2001; Delicado 2003) consideram que a possibilidade de substituição da protecção social estatal pelos mecanismos da *Sociedade Providência* é bastante limitada. Os motivos desta incapacidade da sociedade providência (na sociedade portuguesa) estão sobretudo ligados a duas ordens de razões: o âmbito ou a extensão social abrangida por este tipo de solidariedade e a disponibilidade de recursos para a concretizar.

A abrangência social deste tipo de solidariedade é limitada, constituindo uma forma de inserção dos que estão dentro das redes de interconhecimento, mas excluindo os “outsiders”, isto é todos aqueles que estão fora dessas redes.

«A Sociedade Civil tendeu a organizar as relações sociais e a definir a obrigação moral dentro dos limites dos espaços de interconhecimento, tornando-se patente, desse modo, a sua fraqueza enquanto modo de organização da solidariedade para com aqueles que se encontram para além desses espaços. O estado e o mercado, em contrapartida, foram, desde a sua origem, instituições orientadas para a organização e regulação dessas relações “para fora”». (Nunes, 1995:7, aspas do original)

Esta fraca capacidade por parte da *Sociedade Providência* portuguesa para inserir os “outsiders” é confirmada pelos dados do EVS (European Value Study) de

1999. Segundo os dados deste estudo, analisados por Ana Delicado (2003), existe uma variabilidade da solidariedade mediante o “outro” em presença, sendo dada prioridade à família e vizinhos, quer no que respeita à preocupação com o outro, quer no que concerne à disponibilidade para ajudar. À medida que nos vamos afastando para âmbitos mais abrangentes e distantes como a região ou o país a preocupação e a disponibilidade para ajudar vão diminuindo, excepção feita à *humanidade*, que acolhe uma preocupação mais acentuada do que os vizinhos. Como refere Boltanski, «tal é revelador da existência de dois tipos de solidariedade, universalista e comunitária» (in: Delicado, 2003:206)

Uma outra dimensão demonstrativa das limitações da *Sociedade Providência* presente neste estudo é a noção de “merecedor”. As solidariedades expressas nas duas dimensões analisadas pela autora – preocupação com o outro e disponibilidade para ajudar – diferem mediante o carácter voluntário ou não, dos grupos sociais desfavorecidos. Deste modo, grupos sociais desfavorecidos involuntários como os idosos ou os deficientes (merecedores) geram índices de solidariedade substancialmente elevados, em detrimento de grupos desfavorecidos “voluntários” (não merecedores) como os toxicodependentes e os desempregados, demonstrando a subjectividade e falta de universalidade das solidariedades informais (Delicado, 2003).

A disponibilidade de recursos constitui outra limitação da *Sociedade Providência*.

«A operacionalidade da Sociedade Providência para compensar a ausência de políticas e minimizar os efeitos excluentes do capitalismo global fracassa nos estratos mais baixos da sociedade, nos grupos sociais mais marginalizados e menos dotados de recursos. Aí a ajuda recíproca encontra enormes dificuldades para se impor devido à falta de meios para pagar os favores por parte de quem carece de ajuda.» (Hespanha et al. et al. et. al., 2001:50).

Deste modo, a *solidariedade primária*, característica da sociedade providência, falha justamente onde poderia constituir uma *mais-valia*, face à precaridade das condições de vida que marca os estratos sociais marginalizados. Esta limitação da sociedade providência está intrinsecamente relacionada com as limitações do Estado-Providência «a um Estado-Providência fraco pode estar associada uma Sociedade Providência igualmente fraca» (Hespanha et al., 2001:46). O Estado, ao fracassar na integração económica dos estratos mais baixos da sociedade, onde se incluem os idosos (cf. ponto 1.2.2), limita igualmente a capacidade de receber ajuda, uma vez que estas solidariedades funcionam numa lógica de reciprocidade. Como defende Arriscado

Nunes (1995) as redes de solidariedade primária têm que ser “alimentadas” através de um trabalho que assume diferentes formas, mas que constitui uma reafirmação periódica da pertença às redes de solidariedade (familiares sobretudo).

«É indispensável que os actores sociais envolvidos procedam a um trabalho de realização prática (...) dessas relações, isto é, que as façam aceder a uma existência visível e reconhecível, tanto para os que nelas participam como para os que dela são excluídos.» (Nunes, 1995:13)

Em caso de carência de recursos, este “trabalho” pode ser inviabilizado por falta de meios efectivos para o fazer, colocando os indivíduos numa situação de incompetência para «cumprir as regras de uma sociedade providente» (Hespanha et al., 2001:50), podendo dar origem a situações de marginalização.

Para compreendermos o “novo” papel da *Sociedade Providência* temos que analisar o anterior papel destas solidariedades. Segundo Rosanvallon (1995) nas sociedades do antigo regime o laço social é percebido como natural, consubstanciando-se na família, na vizinhança ou na hierarquia social do seu meio. O carácter de “naturalidade” dos laços sociais, segundo Lenoir (1979) assentava nas trocas familiares baseadas no património e na herança, que constituía o garante de uma velhice segura (que nesta altura também não seria muito longa devido aos baixos índices da esperança de vida).

A industrialização significou o triunfo da família nuclear/conjugal e a crescente separação da família de origem. Segundo as teses funcionalistas de Parsons (in: Vasconcelos, 2002) esta família caracterizava-se por um isolamento em relação à restante parentela e, internamente, pela divisão social do trabalho baseada na especialização funcional dos conjugues (papel instrumental para o homem e papel emotivo para a mulher). Esta família era considerada como «o modelo do quotidiano e reconhecida pela teoria sociológica dominante, como essencial para o funcionamento do estado e da sociedade» (Beck-Gernsheim, 1998:53).

A emergência dos novos movimentos sociais (finais dos anos 60) vem por em causa a “normalidade” familiar. A família é «exposta como ideologia e prisão, como um local de violência e repressão quotidianas» (Beck-Gernsheim, 1998:53). Esta nova visão da família tem consequências na relação familiar, fala-se de uma “crise da família” nuclear. Para autores como Lenoir (1979) ou Castel (1995) esta “crise” pode originar um processo de *desafiliação*, que consiste na ruptura do laço familiar. Para Lenoir (in Fernandes 1997) este processo começa com o alargamento do âmbito económico e na

separação da esfera familiar da esfera económica, protagonizada pelo fim das empresas familiares.

Outros autores como Roussel (1989, in: Dechaux, 2002) vão mais além, defendendo o fim da família enquanto instituição. Para este investigador, o laço familiar tende a tornar-se cada vez mais fechado para responder ao ideal moderno de laço – igualdade e livre consentimento – tornando-se contractualizável, o que significa que pode ser revogado a qualquer momento.

A “privatização” do laço familiar está associada ao crescente processo de individualização das sociedades contemporâneas (cf. ponto 1.2) e sobretudo ao *bricolage biográfico* condicionado pelo controlo e constrangimentos institucionais (Beck, 1992 e Beck-Gernsheim, 1998). É nas biografias “normais” das mulheres que ocorrem as rupturas que mais significativamente afectam as famílias. As solidariedades familiares, assentavam – desde as sociedades pré-industriais até ao modelo funcionalista da família nuclear parsoniana – na disponibilidade feminina para cuidar de descendentes e ascendentes, possibilitando ao homem a liberdade para o trabalho dentro e fora do núcleo residencial.

«À medida que as mulheres se movem, pelo menos em parte, para fora da família como resultado de mudanças na educação, ocupação, ciclo familiar, sistema legal, etc., elas já não se podem apoiar nos homens como providentes» (Beck-Gernsheim, 1998: 58).

As novas possibilidades de escolha biográfica disponíveis, não só para as mulheres mas para todas as redes familiares, são possíveis dentro do quadro de intervenção do Estado Providência. Consequência desta intervenção mesmo os indivíduos que não funcionam no mercado tornam-se menos dependentes da boa vontade familiar (como é o caso das pensões de velhice, relativamente aos idosos).

A família ganha uma nova dinâmica, livre dos constrangimentos e obrigações das solidariedades familiares, valoriza sobretudo os afectos, tornando-se *cognática*, democrática e negociadora (Lenoir, 1979; Beck-Gernsheim, 1998; Dechaux, 2002), mas perde o seu carácter “providente” em relação aos seus membros mais vulneráveis.

No caso português, estudos revelam que o estado-providência de base familiar (Ogg, 2005; Lopes 2005), continua a fazer pender nas famílias o ónus do apoio social intergeracional (sobretudo), sem no entanto as considerar como provedoras de bem-estar e por conseguinte merecedoras de apoio financeiro específico, como por exemplo as organizações da sociedade civil.

Em relação ao cuidado com os ascendentes a situação é ainda mais gravosa uma vez que os benefícios sociais para ascendentes são ainda menores do que para os descendentes (S. José; Wall e Correia, 2002). Num estudo realizado por Hespanha et al., (2001) verificou-se que a existência de um idoso dependente em agregados familiares precários ou em risco de exclusão aumenta a vulnerabilidade de todo o agregado familiar à pobreza. Este cuidado pode representar a saída de um ou mais membros do agregado familiar do mercado de trabalho para assegurar o cuidado do seu familiar idoso, uma vez que não conseguem pagar o custo da institucionalização. Além disso, os baixos montantes das reformas obrigam o agregado que acolhe o idoso a despende de meios económicos próprios, para fazer face aos custos inerentes ao cuidado do familiar idoso «as despesas com um idoso dependente são, em regra, muito elevadas e podem representar, por mês, duas a três vezes o montante das pensões de reforma dos idosos» (Hespanha e Carapinheiro et al, 2001:41).

Este estudo revela ainda que a insuficiência de apoio estatal se faz sentir em três domínios principais: subavaliação das reais necessidades das pessoas; insuficiente capacidade das respostas sociais e incompatibilidade dos serviços oferecidos com as condições e necessidades da população (Idem, 2001). Estas limitações das respostas institucionais podem explicar os dados do Inquérito Nacional à Ocupação do Tempo (IOT 1999) que revela que 13% da população inquirida entre os 20 e 50 anos tem um idoso dependente. Os dados revelam ainda que o cuidado é assegurado essencialmente pelos familiares externos à unidade conjugal (82%), apenas 3% beneficia de serviços não pagos e 5% de serviços formais ou informais pagos, confirma-se deste modo a importância da família como principal prestadora de cuidados a idosos dependentes (S.José, Wall e Correia, 2002).

Em suma, podemos afirmar que a entajuda familiar é condicionada por processos macro decorrentes do processo de democratização da família, que condicionam a dimensão e as relações no interior das redes familiares. Por outro lado, a entajuda familiar é afectada pela acção das políticas sociais que não reconhecem ou reconhecem de forma insuficiente, o cuidado dos ascendentes como merecedor de atenção particular, podendo, dessa forma gerar as condições para situações de exclusão social no interior dos grupos mais afectados por estes processos – os mais vulneráveis.

Estes condicionalismos podem constituir uma hipótese justificativa do peso das famílias unipessoais com mais de 65 anos que se regista no país. Segundo os dados do Recenseamento Geral da População de 2001 (INE) 20% das pessoas com mais de 65

anos vivem sós, representando 9% (mais 2 % em relação a 1991) do total das famílias, constituindo a viuvez (87,1%) o principal motivo para a residência unipessoal (Almeida, 2003; Guerreiro, 2003; Lopes, 2005).

Um outro factor de vulnerabilidade é o grupo etário destes idosos sós – cerca de 63,2% tem entre os 70 e os 79 anos e 32% mais de 80 anos (Lopes, 2005). São os “muito velhos” (quarta idade para alguns autores) que constituem o grupo mais vulnerável à pobreza e exclusão social, segundo Lopes «se tivermos em conta que as necessidades aumentam com a idade, este último grupo [(+ 80 anos)] deverá ser o alvo privilegiado das políticas sociais» (Idem, 2005:358). Quando conjugamos outros indicadores como a saúde e as habilitações, torna-se ainda mais premente a necessidade de políticas sociais específicas para estas populações. Como podemos verificar na tabela nº 2 em anexo (vide anexo A) são sobretudo os idosos mais pobres que afirmam não estar bem de saúde (95,7%), destes 62,6% são mulheres e 72,1% não possuem nenhum nível de instrução.

Os dados do Inquérito ao Orçamento das Famílias (IOF) 2000 e do IOT (1999), vêm reforçar este quadro de vulnerabilidade. O IOF revela que cerca de 8% dos idosos a viver sós não possuíam instalações sanitárias e que cerca de 5,6% não tinham água canalizada. (Gonçalves e Silva, 2003). Os dados do IOT, por seu lado, revelam que os mais idosos (mais de 75 anos) têm uma frequência de contactos mais restrita com a família do que os grupos etários descendentes. Com todos estes dados podemos traçar um quadro de maior vulnerabilidade das populações mais idosos, que devem constituir o grupo etário prioritário não só das políticas sociais, mas igualmente dos agentes sociais especializados na velhice, uma vez que estão numa situação mais precária e vulnerável que a restante população.

Com este capítulo propusemo-nos analisar a velhice e descortinar os principais desafios que esta coloca aos agentes sociais especializados na velhice, que são o objecto central deste estudo. Em primeiro lugar e como verificamos no primeiro ponto do capítulo, há um desafio social, introduzido pelo crescimento exponencial do número de idosos na estrutura demográfica. Segundo as projecções do INE¹⁰ para 2033 o índice de envelhecimento poderá (num cenário base) atingir os 200 idosos por cada 100 jovens. O crescimento do número de idosos, assim como dos índices de longevidade e

¹⁰ INE (2007) destaque de 27 de Setembro de 2007

dependência, poderão pôr em causa as estratégias de intervenção social dos agentes sociais especializados na velhice. Será que neste quadro ainda é possível continuar a aposta na institucionalização dos idosos sem suporte familiar?

Um outro dado que pode constituir um desafio a estes agentes é a resposta à diferenciação biográfica característica das sociedades contemporâneas. Como referimos no ponto 1.2 a contemporaneidade é marcada pelo paradoxo da standardização das instituições, onde se incluem os agentes sociais especializados na velhice, e a escolha biográfica dos actores. De que forma estão os agentes a responder a este paradoxo? Estarão a repensar as estratégias de intervenção ou, pelo contrário continuam a apostar em respostas standardizadas onde “incluem” todas as situações?

Por último, as transformações das solidariedades informais e o consequente isolamento social crescente dos grupos etários mais velhos colocam estes grupos entre os mais vulneráveis ao processo de exclusão social. Estarão os agentes sociais a orientar as estratégias de intervenção social para responder a este problema? Sabendo que estas dimensões estão em transformação devido ao, ainda inacabado, processo de modernização reflexiva, quais as estratégias de adaptação a este processo? Isto é, de que forma é pensado o futuro e a sustentabilidade da organização?

A “crise” da Sociedade Providência é ampliada pela crise do Estado Providência, que para além das repercussões económicas ao nível das prestações sociais (baixo montante das reformas) tende para uma retracção e privatização de alguns direitos sociais conquistados após a revolução democrática de 74²⁰. Contudo, a abertura democrática e a ampliação dos problemas sociais não enquadrados ou enquadrados de forma insuficiente pelo Estado Providência, cria um vasto campo para a intervenção de organizações privadas sem fins lucrativos, que perseguem fins de segurança social, sem contudo fazerem parte do sector público ou do sector privado, constituindo um terceiro sector. São estas organizações, a forma como se constituíram e afirmaram a sua intervenção social e o seu papel no âmbito da acção social do Estado Providência português, que iremos analisar no próximo capítulo.

CAPÍTULO II – ENTRE O ESTADO E O MERCADO: A EMERGÊNCIA DA SOCIEDADE CÍVIL ORGANIZADA

A protecção social dos cidadãos portugueses tem seguido o percurso de outros países industrializados (embora com alguns anos de atraso), com o Estado assumindo uma posição central na protecção social. A análise deste percurso tem, obrigatoriamente, que contemplar duas dimensões: o Estado e as Organizações da Sociedade Civil. Estas duas dimensões sociais estão interligadas desde as primeiras iniciativas privadas de assistência aos mais desfavorecidos e mesmo antes da concepção moderna de Estado (Carreira, 1996 e Sá, 2002). É justamente a relação Estado/Sociedade Civil que constitui o centro de análise deste capítulo. Pretende-se conhecer mais aprofundadamente as causas *micro/macro* (Rêgo, 2003) ou *próximas/últimas* (Estêvão, 1997), que justificam a emergência e o desenvolvimento do Terceiro Sector em Portugal, onde se enquadram as organizações que constituem o nosso objecto de estudo.

Este capítulo será dividido em três partes. Numa primeira, analisaremos o conceito de Terceiro Sector, tendo em atenção as diferentes teorias e designações que tentam agregar, sob o mesmo “tecto” teórico, as várias organizações e iniciativas sociais, em particular as organizações/iniciativas decorrentes da crise do Estado Providência e dos Novos Movimentos Sociais.

Na segunda parte deste capítulo analisaremos a relação Estado/Sociedade Civil numa perspectiva histórica, para compreendermos as características do sector na actualidade, que será a terceira e última parte do capítulo. Nesta última parte, o sector será analisado tendo em conta características gerais, como o peso económico ou o peso social do sector em Portugal. Analisaremos igualmente as características da relação do sector com o Estado, nomeadamente ao nível do financiamento das actividades e das características da acção social. Por último analisaremos o futuro do sector, avaliando os principais desafios que se colocam à manutenção das actividades deste sector.

2.1. TERCEIRO SECTOR: UM CONCEITO CONTROVERSO

A emergência e crescimento das organizações da sociedade civil na década de 70²⁰, colocaram os investigadores sociais perante um campo de análise que, apesar de

não ser novo, sofreu uma renovação em todos os sentidos. Essa “renovação” é visível sobretudo a dois níveis: na natureza das organizações e no âmbito de intervenção. Relativamente à natureza é nesta década que surgem todo um vasto conjunto de iniciativas associadas aos novos valores emanados dos Novos Movimentos Sociais (cf. Martins, 2003 e Viegas 2004). Estas iniciativas distribuem-se por diversos campos da sociedade e da vida colectiva em geral: igualdade de género, de orientação sexual e racial, ecologia, luta contra a exclusão social (não só direccionada aos pobres como já o fazia as Misericórdias, mas igualmente a outros grupos vulneráveis, como os desempregados). A intervenção social é, então, dirigida a públicos bastante diferenciados, que podem ou não situar-se no mesmo país, muitas destas organizações ganharam um âmbito transnacional (como a AMI, a Ashoka, entre muitas outras). A par destas novas organizações, mantêm-se as organizações seculares como as Misericórdias, os Centros Sociais Paroquiais que, seguindo os preceitos da Igreja Católica, mantêm a sua acção assistencial. Ainda assim, também eles sofreram alterações, fruto do novo quadro normativo, como iremos verificar mais adiante neste capítulo.

A convivência de organizações tão distintas cria dificuldades na procura de uma definição consensual do *Terceiro Sector* e do seu âmbito de acção. Estas dificuldades são agravadas, por um lado, pelos quadros legais e de valores que variam mediante os países e, por outro, pela diversidade de actividades e de naturezas das organizações. O termo *terceiro sector*, de origem francófona, não é um conceito de modo algum consensual. Foi empregue pela primeira vez em 1979 por Jaques Delors e Jean Gaudin em «*Pour la création d'une troisième secteur coexistant avec celui de l'économie de marché et celui des administrations*» (in: Quintão, 2004: 2). De forma geral, este sector engloba as organizações da sociedade civil que exercem actividade distinta dos outros agentes económicos, isto é, dos outros dois sectores: o Estado e o Mercado.

Em Portugal, para além das formas organizativas “clássicas” – associações, fundações, Misericórdias, mutualidades e cooperativas – que produzem os mais variados bens e serviços, existe actualmente uma miríade de organizações que se dedicam essencialmente à defesa de interesses ou causas – *organizações de advocacia*. Estas não produzem qualquer bem ou serviço, o que dificulta a construção de uma abordagem que englobe formas organizativas com actividades tão díspares (Ferreira, 2005).

A diversidade e fluidez de fronteiras (ora aproximando-se, ora afastando-se dos outros agentes económicos) destas organizações, fez emergir conceitos alternativos, na

tentativa de abarcar de forma “neutra” estas organizações. Surgem conceitos como “Sector Não Lucrativo”; “Economia Social/Solidária”, “Terceiro Sistema” e “Terceiro Sector”. Os conceitos referidos são os mais referenciados pelos teóricos da área (Salamon e Anheier: 1992, Estêvão: 1997, Monteiro: 2002, Namorado: 2004, Quintão: 2004, Ferreira: 2005, Franco, et al: 2005, entre outros) constituindo análises que, ainda que diferenciadas, podem ser complementares.

A designação “Sector Não Lucrativo” tem origem nos E.U.A. e ganhou relevância internacional no início dos anos 90²⁰, com o estudo de Salamon e Anheier (in: Barros, 1997). Estes investigadores construíram uma tipologia das Organizações Não Lucrativas, com base nas diferentes actividades – *Internacional Classification of Non-Profit Organizations* (ICNPO), da qual apresentamos em anexo uma tabela agregada desta Classificação (vide anexo B)

Esta classificação, assim como a caracterização do *Sector Não Lucrativo* em vários países, entre os quais Portugal, será desenvolvida por Salamon e pelos investigadores da Universidade Johns Hopkins (EUA) em colaboração com a Universidade Católica Portuguesa (do Porto). O reconhecimento internacional deste trabalho advém, em grande medida, dos critérios definidores das organizações não lucrativas elaborados no estudo¹¹. Estes critérios baseiam-se nas “particularidades” que diferenciam estas organizações dos restantes agentes económicos (Estado e mercado).

- a) Têm uma estrutura organizada e alguma regularidade nas operações;
- b) São privadas (mesmo que dependentes de verbas estatais);
- c) São não distribuidoras de lucros, estes, quando existem, são reinvestidos nos objectivos da organização
- d) São auto-governadas,
- e) São voluntárias (Franco, et. al., 2005)

Para Monteiro (2002), Quintão (2004) ou Namorado (2004) a análise das *Non Profit* não se adequa à realidade portuguesa (e do resto da Europa) pois exclui as organizações com actividade comercial como as cooperativas de consumo ou as mutualistas com ligações à economia de mercado. Outros autores, consideram que os parâmetros das *Non Profit* centram-se apenas na forma das organizações e não no conteúdo, isto é, centram-se na estrutura e funcionamento e não no conjunto de valores e princípios que estão na base dessas organizações (Ferreira, 2005).

¹¹ Cf: Franco et al. (2005) *O Sector Não Lucrativo numa perspectiva comparada*, Uniarte Gráfica

Esse conjunto de premissas valorativas pode ser encontrado na definição de *Economia social*. Este termo, de origem francófona (cuja paternidade se atribui a Charles Guide), complementa a abordagem das *Non Profit Organizations* uma vez que reporta à mesma realidade organizacional, acrescentando-lhe um quadro de valores definidores da acção.

- a) Finalidade de serviços à comunidade;
- b) Autonomia de gestão;
- c) Processos de decisão democráticos
- d) Prioridade das pessoas sobre a repartição de rendimentos

(Ferreira, 2005).

Na década de 90 surge o conceito de *Economia Solidária* como “critério” de afirmação para as novas iniciativas sociais emergentes da crise do Estado Providência. Estas iniciativas sociais distinguem-se pelas novas soluções institucionais, assentes em parcerias com diferentes interlocutores e por novas metodologias de intervenção social e novas respostas para novas necessidades, não cobertas pelas organizações tradicionais (Quintão 2004). Podemos incluir nestas novas iniciativas os variados projectos de combate à exclusão social, à toxicodependência, ao VIH/SIDA entre outros.

O *Terceiro Sistema* surge de uma Acção Piloto da Comissão Europeia (1997) designada de «The Third System Employment and Local Development» (Quintão 2004). Com a adopção desta terminologia, a Comissão Europeia pretendia encontrar uma definição conciliadora de enquadramento da realidade de todos os Estados-membros. Uma vez que os quadros legais dos diferentes países não estão harmonizados, não existe, um enquadramento jurídico-legal comum. A opção pelo termo *Sistema* em detrimento de *Sector* é justificada pelo carácter de fecho deste último, remetendo para a existência de fronteiras, o que não é aceite pelos investigadores do CIRIEC¹², responsáveis pela Acção (Ferreira 2005). Segundo esta abordagem as organizações do *Terceiro Sistema*:

«Têm uma natureza intermédia entre os sectores público e privado lucrativo, recusando a maximização do lucro, e uma natureza plural e mista, por combinar recursos monetários e não monetários e os princípios económicos de mercado, de redistribuição e de reciprocidade» (Quintão, 2004: 10).

¹² International Center of Research and Information on the public and Cooperative Economy, que congrega 81 projectos de investigação de vários países e constitui o trabalho de campo da Acção Piloto da Comissão Europeia.

Esta definição é mais abrangente que a de “*Non Profit*”, uma vez que engloba já as organizações com actividade comercial. Contudo, o conceito de *sistema* não tem reunido consensos na U.E. e até hoje a Comissão Europeia não conseguiu afirmar o conceito de *Terceiro Sistema* enquanto alternativa conciliadora ao *Terceiro Sector* entre os diferentes Estados-membros (Quintão 2004).

O *Terceiro Sector* é a designação que recebe maior consenso da comunidade científica da área. Este conceito afirma-se como o mais “isento”, dado que «não se reporta a nenhuma realidade específica, tendo sido aceite como uma convenção cómoda para a designação destas organizações e estando ainda hoje muito difundido» (Ferreira, 2005:3), para outros autores como Rui Namorado a expressão «é uma espécie de definição minimalista que não pretende transmitir mais do que a ideia de que há um sector que nem é público nem é privado, dispensando-se de significar mais do que isso» (2004:5). Em relação à realidade portuguesa o conceito de *Terceiro Sector* é o que melhor se adequa, uma vez que oficialmente – Constituição da Republica Portuguesa, Artigo 82 – reconhece-se a existência de três sectores: o Sector Público, o Sector privado e o Sector Cooperativo e Social (Nunes, Reto e Carneiro, cit in: Quintão 2004).

Neste trabalho, a opção pelo conceito de *Terceiro Sector* está relacionada com transversalidade temporal do conceito, uma vez que não limita as organizações a qualquer momento histórico (como os conceitos de *Economia Solidária* e de *Economia Social*) o que permite analisar não só as organizações mais recentes, emergentes da sociedade contemporânea, mas igualmente, as organizações seculares, como as Misericórdias ou as Mutualidades.

Uma outra característica do *terceiro sector* é ser indissociável das políticas públicas por causa e efeito, isto é, as iniciativas do terceiro sector surgem, quer como resultado da inexistência de iniciativas públicas de protecção dos cidadãos (até 74²⁰), quer da insuficiência dessas iniciativas face aos constrangimentos sociais (como o são na actualidade). Por outro lado, estas iniciativas podem surgir por efeito das políticas sociais, quando estas resolvem incentivar a emergência destas organizações. Foi o que aconteceu com a Carta Régia de D. Manuel que previa uma série de incentivos aos “ilustres” que quisessem e pudessem constituir Irmandades da Misericórdia (Sá, 2002) e foi igualmente o que aconteceu após o 25 de Abril de 1974, com os incentivos estatais à constituição de Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS’s). É sobre esta temática que se reflectirá no próximo ponto deste trabalho.

2.2. ASSISTÊNCIA E PREVIDÊNCIA OS DOIS LADOS DAS POLÍTICAS SOCIAIS EM PORTUGAL: ANTECEDENTES HISTÓRICOS.

A acção pública em prol da resolução de problemas sociais assentou em duas formas distintas, destinadas a diferentes públicos-alvo: a *assistência* destinada aos “marginais” da sociedade que, sem apoio familiar, vagueavam pelas ruas ou viviam da caridade de particulares e a *previdência*, destinada aos inseridos no mercado de trabalho que por diversas contingências (acidentes de trabalho, doença ou velhice), poderiam cair em situações de vulnerabilidade similares aos primeiros. Estas duas concepções de “protecção social” foram:

«Desenvolvidas a partir de concepções de raiz medieval, a “ajuda caritativa” e “ajuda mútua”, que se prolongam em organizações privadas de grande tradição em Portugal, respectivamente as Misericórdias e as Mutualidades, como também informam a distinção entre os tradicionais esquemas da “assistência” e “previdência” (Hespanha et al., 2000:121, aspas do original).

Neste ponto centraremos a análise na forma mais antiga que marcou as organizações de apoio aos idosos em Portugal: a “assistência”. A previdência está relacionada com o percurso das prestações sociais, que para trabalho não consideramos importante delinear, uma vez que no ponto 1.2.2 referimos já as principais características desta forma de protecção social.

A primeira acção pública (em Portugal) na área da assistência aos mais necessitados estabeleceu-se com o Decreto de 6 de Abril de 1835. Com este Decreto pretendia-se acabar com um “flagelo social” que incomodava sobretudo, os habitantes das cidades – a mendicidade (Carreira, 1996). Até ao Estado Novo serão experimentadas medidas deste género, sem contudo surtir resultados que possam ser considerados satisfatórios. De notar aqui que, nesta altura (final do Sec XIX e início do Sec XX), outros países europeus como a França a Inglaterra ou Alemanha tinham já introduzido os Seguros Obrigatórios.

O período do Estado Novo representa uma nova concepção dos problemas sociais, sobretudo dos mais visíveis como a mendicidade, assim como uma nova concepção dos “deveres” do Estado para a resolução destes problemas. O Estatuto da Assistência Social de 44²⁰ (Lei 1998, de 15 de Maio) é revelador desta nova visão do Estado relativamente à assistência pública aos mais necessitados. Neste diploma:

«Reconhece-se que a função assistencial pública é, normalmente supletiva das iniciativas dos particulares, e que ao Estado, incumbe em especial orientar, tutelar e favorecer as condições da assistência privada» (Carreira, 1996: 386)

Nestas iniciativas particulares predominam as organizações ligadas à Igreja Católica e, em particular, as Misericórdias que partilhavam da mesma concepção ético-religiosa do Estado. A confluência de concepções entre o Estado e estas Organizações, pode explicar o carácter supletivo deste e o financiamento público destas organizações em detrimento do apoio estatal directo às populações:

«Um quadro político que reduz a pobreza a uma questão ético-religiosa, do âmbito da educação moral e caridade cristã, toma como prioritária a criação e apoio (nomeadamente financeiro) das instituições que partilhem as mesmas concepções. (Hespanha et al., 2000:124)

As então designadas *Instituições Particulares de Assistência* (IPA's), podiam tomar a forma jurídica de “Associações de Beneficência” ou “Institutos de Utilidade Local” conforme se tratassem, respectivamente, de Misericórdias (ou outras organizações civis, ligadas indirectamente à Igreja católica) ou entidades “canonicamente erectas”. Estas organizações beneficiavam de um regime especial, consagrado no *Estatuto da Assistência Social*. Este Estatuto conferia às IPA's “orientação”, “subsídios de cooperação”, “defesa dos interesses das instituições” e o “respeito pela vontade dos instituidores e fundadores” (Lei 1998/44 in Hespanha et al., 2000).

O carácter supletivo do Estado em relação às iniciativas particulares iria marcar o longo período de vigência do Estado Novo, sofrendo apenas algumas alterações (que não modificaram este carácter da acção pública, pelo contrário, reforçaram-no. É só com a Revolução de Abril de 1974 que o Estado abandona a postura supletiva e assume para si a responsabilidade da protecção social de todos os cidadãos. A Previdência Pública antes confinada a uma massa salarial com poder económico suficiente para pagar as contribuições (Seguros Obrigatórios), torna-se universalizada, concretizando-se numa série de direitos sociais como reformas (mesmo para o regime não contributivo), educação e saúde públicas, entre outros. A “previdência” “funde-se” com a “assistência” constituindo as bases do sistema (pela primeira vez único) de Segurança Social (Carreira, 1996; Fernandes, 1997, Hespanha et al., 2000, Rodrigues, 2001).

A construção do Estado Previdência português iria repercutir-se de forma bastante negativa nas organizações já consolidadas. As Mutualidades viram a sua forma organizativa constituir a base da formatação do sistema de previdência da Segurança Social e, ao contrário de outros países, não ficaram a administrar os regimes

obrigatórios, assumindo apenas um papel complementar (Quintão 2004). As Misericórdias também se depararam com sérios desafios à sua actividade. O direito à saúde pública e gratuita reflectiu-se na oficialização da rede hospitalar administrada pelas Misericórdias, comprometendo a actividade destas organizações, que tiveram que procurar novos mecanismos para reestruturar as suas actividades sociais (Carreira, 1996; Graça, 2002).

Um outro desafio a estas organizações consolidadas é a emergência de uma miríade de iniciativas e organizações com os mais diversos fins e interesses: organizações de apoio à infância, comissões de moradores, associações de pais, associações recreativas, entre muitas outras. Estas organizações concorriam com as organizações pré-existentes no financiamento das suas actividades.

Para responder a estes novos desafios, em 1976, ano da publicação da Constituição da República, as Misericórdias reunidas em Congresso (o quinto), criam uma estrutura representativa para tentar ganhar peso na negociação da nova forma de organização do Estado. A “União das Misericórdias Portuguesas” (UMP) é reconhecida pelo Estado como um “parceiro credível”, que passa a ser ouvida em questões como:

- i) Constituição da comissão encarregada de estudar o novo enquadramento jurídico das IPA's; agora designadas de *Instituições Privadas de Solidariedade Social* (IPSS's),
- ii) Dar parecer sobre o projecto de Estatuto destas organizações;
- iii) Integrar, as “Comissões de Participação” e Consulta da Segurança Social (Hespanha et al., 2000).

Em 1979 é aprovado o Estatuto das IPSS's (D.L. nº 519-G2/79) que caracteriza estas organizações como: a) Sem finalidade lucrativa; b) Com o propósito de dar expressão organizada ao dever moral de solidariedade e justiça; c) Facultar serviços ou prestações de Segurança Social.

O Estatuto estabelece, igualmente, as diferentes formas jurídicas que estas organizações podem comportar: Associações de Solidariedade Social, Irmandades da Misericórdia, Fundações de Solidariedade Social, Associações de Voluntários de Acção Social, Associações de Socorros Mútuos, Cooperativas de Solidariedade Social e respectivas Uniões e Federações. (Hespanha et al. 2000, Joaquim 2007). O Estatuto irá ser revisto em 1983 (D.L. 119/83 de 25 de Fevereiro), sendo introduzidas alterações em várias áreas que vão desde a designação, passando pela exclusão das Cooperativas de Solidariedade Social (vide anexo C).

A relação do Estado com a “nova” sociedade civil é diferenciada mediante o tipo de organização em presença. As “novas” iniciativas encontram grandes dificuldades para se enquadrarem num quadro normativo não preparado para elas. Muitas acabam por se extinguir nos meandros da burocracia, como aconteceu com grande parte das Comissões de Moradores (Augusto, 1998). Outras, por seu lado; são “coagidas” para integrarem instituições consolidadas ou a institucionalizarem-se de acordo com os regulamentos existentes (Hoven, 2003, in Joaquim, 2007). As organizações ligadas à Igreja Católica, por seu lado, bem como as restantes abrangidas pelo Estatuto das IPSS’s, beneficiam de incentivos da mais variada ordem (vide anexo D)

O apoio financeiro e legislativo concedido às IPSS’s está intrinsecamente ligado à crise do Estado Providência português, que começa a intensificar-se logo no início dos anos 80. A escassez de recursos disponíveis para fazer face aos problemas de Segurança Social (desemprego; envelhecimento da população; protecção à infância; protecção na deficiência, exclusão social, toxicodependência, entre outros) vai originar uma tendência para a privatização de alguns direitos sociais. Esta tendência é concretizada no reforço do sector não lucrativo, através das medidas referidas no anexo D (Mozzicafreddo: 1997, Mendes:1997 e 1998, Santos:1998, Hespanha et al: 2000, Rêgo: 2003)

Uma outra consequência desta “crise” é o abandono do princípio da universalidade de alguns direitos sociais conquistados após a queda do regime autoritário, como referem Santos e Ferreira:

«Desde a década de 80 temos vindo a assistir a medidas restritivas dos gastos sociais do Estado, ao aumento da selectividade no acesso aos serviços e à privatização parcial dos serviços públicos, acompanhados por uma degradação da relação salarial» (1998: 52).

A crise do modelo de Estado Providência é em grande medida uma crise da Segurança Social, uma vez que a manutenção do modelo depende de duas variáveis: contribuintes (princípio da reciprocidade e solidariedade intergeracional) e beneficiários (sejam das prestações sociais, sejam de serviços públicos). A relação de “forças” entre estas duas variáveis influencia a sustentabilidade do modelo. Os contribuintes são o pilar do modelo, esta condição (de contribuinte) encerra “disfuncionalidades e distorções”. Os «interesses na expansão dos direitos e das transferências sociais em bens e serviços públicos não se coadunam pacificamente com as expectativas de diminuição da pressão fiscal» (Mozzicafreddo, 1997: 31), dito de outra forma, o Estado Providência sofre da dupla pressão de, por um lado, fornecer os meios para a concretização da

ampliação dos direitos sociais como educação e saúde públicas (baseadas nos princípios da redistribuição e por isso dependentes dos contribuintes). Por outro lado, as mudanças sociais provocadas pela ampliação destes direitos (maior capital escolar, acesso generalizado a prestações sociais, entre outras) reforçadas pelas transformações sociais e demográficas (envelhecimento da população, transformações nas solidariedades informais, entre outras) e também económicas (degradação da relação salarial, desemprego, entre outros) diminuem o número de contribuintes, o que origina o aumento da pressão fiscal sobre estes (Mendes: 1997; Mozzicafreddo:1997).

A “crise” do modelo de Segurança Social é bicéfala, incidindo precisamente nos dois “mecanismos tradicionais” de protecção social – “Previdência” e “Assistência”, agora inter-relacionados.

A crise da “Previdência” é, no essencial, um problema de sustentabilidade do modelo, conforme demonstrou o Diagnóstico da Segurança Social, apresentado no Livro Branco (Mendes, 1998). A insustentabilidade do modelo tem diversas fontes, igualmente reconhecidas no Diagnóstico. Um dos problemas centrais é, uma vez mais, a não universalidade do modelo, dado que «persistem importantes lacunas na protecção conferida pela Segurança Social, seja pela insipiência do desenvolvimento do sistema, seja devido à emergência de novos riscos» (Mendes, 1998: 35). Entre estes novos riscos, encontramos o risco de dependência dos idosos, associado ao aumento dos *índices de longevidade* (cf. ponto 1.1).

O envelhecimento populacional é, igualmente, um dos principais responsáveis pela crise da Segurança Social – a (in) sustentabilidade financeira. O Diagnóstico reconhece que «as pensões de velhice, invalidez e sobrevivência (...) desafiam a sustentabilidade a prazo do modelo de financiamento» (Mendes, 1998: 35). Esta precariedade financeira do modelo de Segurança Social tem sofrido uma tendência para se agravar. Segundo os dados do INE¹³, entre 1990 e 2006, o número de pensionistas da Segurança Social cresceu a um ritmo médio de 1,3% ao ano. Em 31 de Dezembro de 2006, o número de pensionistas da Segurança Social era de 2 673 mil indivíduos, repartidos entre beneficiários de pensões de velhice (64,0%), de sobrevivência (24,5%) e de invalidez (11,5%). A Segurança Social pagou, nesse ano, cerca de 11 022,4 milhões de euros a título de pensões, com as pensões de velhice a absorverem 74,3% do

¹³ INE: Anuário Estatístico de 2006

total dos gastos em pensões (INE 2006¹⁴). Se consideramos a totalidade das prestações sociais (desemprego, prestações familiares, Rendimento Social de Inserção, prestações por doença e outras) a parcela relativa às pensões de velhice representa cerca de 40,1% (a maior fatia dos gastos em protecção social)¹⁵. Apesar destes números, como referimos no ponto 1.2.2, os idosos constituem, ainda, o grupo mais vulnerável à pobreza, devido aos baixos montantes das prestações sociais.

A “assistência” agora denominada de acção social (Lei 28/84) constitui, como já referimos atrás, o principal exemplo da tendência para a privatização da Segurança Social, uma vez que o modelo assenta no apoio às organizações da sociedade civil. Este “apoio” é marcado pelos princípios da subsidiariedade (Silva, 2002), contractualização, cooperação e negociação (Rêgo, 2003) que vão influenciar o modo como:

«As IPSS vão gerir, a cada momento, a relação entre a estrutura e o ponto de vista, entre o poder concedido pelo estatuto e pela cooperação financeira com o Estado e a liberdade encontrada na criação e execução de projectos próprios em resposta a aspirações e necessidades locais» (Rêgo: 2003:95)

O financiamento das Instituições vai igualmente “sofrer” com a crise financeira do Estado Providência. A partir de 1981, o financiamento para a assistência social/acção social, que tinha conhecido um crescimento contínuo desde 1975, estagna, mantendo-se inalterado até 1985 (Rodrigues, 2001). A questão do financiamento é a “pedra de toque” para o não universalismo da acção social, uma vez que está dependente da disponibilidade financeira das instituições de acção social e da extensão da rede de equipamentos e serviços aos locais de residência ou áreas geográficas próximas, conforme as directivas da Direcção Geral da Segurança Social¹⁶.

Nos anos 90 a acção social começa a sentir os efeitos da “selectividade”, tal como acontecera antes com a previdência. A justificação desta “selectividade” radicava em critérios de discriminação positiva dos territórios e dos indivíduos. Como refere Rêgo (2003):

«As políticas sociais promovidas na segunda metade dos anos 90 tendem a perder as características genéricas, indiferentes à diversidade das pessoas e dos territórios, para dar lugar a planos sociais personalizados, centrados no bem-estar do indivíduo e na análise do desigual desenvolvimento dos espaços rurais e urbanos» (Rêgo, 2003: 97)

¹⁴ INE: Anuário Estatístico de 2006

¹⁵ Este último dado é referente ao ano de 2004, última informação disponível no Anuário Estatístico de 2006 (INE)

¹⁶ Cf seg_social.pt

As políticas posteriores a esta data mantiveram esta tendência. Muitos foram os programas que o testemunham, como os incentivos fiscais para o interior¹⁷, o PROGRIDE¹⁸ e mais recentemente o CLDS¹⁹, constituem bons exemplos da tendência para a selectividade dos territórios. Na área social, o apoio público direccionado para os idosos é talvez o exemplo mais evidente da “selectividade” dos indivíduos. São lançados diversos programas dirigidos especialmente para estes públicos, como o “ReCriar o Futuro”²⁰, o PAII²¹ ou o PCHI²², todos em vigor.

Esta resenha histórica permite-nos compreender melhor a natureza das Organizações do Terceiro Sector e as políticas que as moldaram. Em forma de resumo podemos afirmar que, na actualidade, quer a “previdência” quer a “assistência” (para utilizar os termos do título do ponto) sofrem de algumas tendências comuns: a) Privatização (mais evidente na acção social), b) Problemas de sustentabilidade financeira nos apoios públicos; c) Falta de universalidade, devido a lacunas na previdência e no caso da acção social deve-se à “arbitrariedade” colocada pela dependência dos recursos do fornecedor, d) selectividade dos apoios públicos nas prestações no caso da previdência e dos territórios e indivíduos no caso da acção social.

As características e as políticas da acção social vão determinar o desenvolvimento do sector na actualidade. Surgem organizações que tentam encontrar formas alternativas ao apoio estatal para a prossecução da missão social que lhes está inerente, fazendo emergir novos paradigmas de acção e orientação das organizações, como a inovação nos serviços ou as novas parcerias que incluem o sector privado, entre outras.

2.3. O TERCEIRO SECTOR NA ACTUALIDADE: LIMITES E POSSIBILIDADES

Como referimos no início deste capítulo o Terceiro Sector é constituído por uma miríade de organizações que vão das organizações de *advocacia* às que produzem bens e serviços nas mais variadas áreas. O estudo da Universidade *Johns Hopkins*, já

¹⁷ Programa que prevê benefícios fiscais para as empresas e à criação de postos de trabalho, extensível às Organizações do Terceiro Sector. Lei 171/99; Lei 30-C/2000; Lei 30-G/2000; Lei 301/2001 e as Portarias 1467-A/2001 e 170/2002

¹⁸ Programa para a Inclusão e Desenvolvimento. Portaria 730/2004, Despacho 25/2005 2ª Série

¹⁹ Contractos Locais de Desenvolvimento Social. Portaria 396/2007

²⁰ Projecto de preparação para a reforma numa perspectiva preventiva e de inclusão, baseado em princípios como o desenvolvimento e aprendizagem ao longo da vida, o envelhecimento activo e o empowerment.

²¹ Programa de Apoio Integrado a Idosos. Criado por Despacho Conjunto MS/MESS/1994, de 20 de Julho, II Série, n.º 166

²² Programa de Conforto Habitacional para pessoas Idosas, despacho nº6716-A/2007

referenciado, distingue estas organizações segundo a tabela ICNPO (vide anexo B) e, apesar desta distinção não ser consensual (cf. ponto 2.1), os dados fornecidos pelo estudo relativamente ao *Sector Não Lucrativo* em Portugal permitem-nos conhecer melhor o quadro geral do Terceiro Sector na actualidade.

O estudo da *Johns Hopkins* revela-nos um sector activo que teve em 2002 despesas que rondaram os 4,2% do PIB, envolvendo cerca de um quarto de milhão de trabalhadores a tempo inteiro (dos quais 70% em posições remuneradas e os restantes em regime de voluntariado) dez vezes mais do que a maior empresa privada consolidada ou em igual número ao da indústria de transportes, perfazendo 4,2% da população economicamente activa e 5% do emprego não agrícola (Franco et al., 2005).

Como podemos verificar na tabela nº 4, em anexo (vide anexo E), Portugal, apresenta uma predominância dos Serviços Sociais no universo das organizações não lucrativas. Aliás, estes serviços são mais proeminentes em Portugal do que em qualquer outro país, perfazendo o dobro da média dos 36 países contemplados no estudo e absorvendo 48% da força de trabalho, contra os 20% da média de todos os países em estudo (Franco et al., 2005). As restantes áreas de intervenção das organizações não lucrativas encontram-se sub representadas, quando comparadas com os países desenvolvidos, exceptuando as *organizações de advocacia* e os sindicatos, ligeiramente acima da média destes países. Neste trabalho privilegiaremos a análise do subsector dos serviços sociais, dado ser este o subsector que abarca as organizações de apoio à velhice (o nosso objecto de estudo).

Segundo o estudo da *Johns Hopkins*, o subsector dos *serviços sociais* engloba diferentes áreas e formas de intervenção social, onde se incluem os serviços para crianças, jovens, idosos e deficientes, bem como o serviço às famílias, grupos de auto-ajuda e desenvolvimento pessoal (Franco et al. 2005). O estudo contempla as actividades desenvolvidas quer por entidades públicas (como por exemplo os Centros de Dia geridos pelos municípios) como privadas, para restringir-mos a nossa pesquisa às Organizações Não Lucrativas (ONL's) privadas recorreremos aos dados do Ministério do Trabalho e Segurança Social (MTSS). Os dados referentes ao ano de 2006, revelam-nos que 72,7% dos serviços sociais e familiares eram prestados por entidades não lucrativas. Destas apenas 1,9% são entidades públicas (do poder local e/ou nacional). Deste modo os dados da *Johns Hopkins* relativamente a Portugal e aos serviços sociais reflectem essencialmente o universo das ONL's privadas.

2.3.1. Diferentes naturezas jurídicas

A forma como as OTS's se institucionalizam em Portugal está directamente relacionada com a produção de bens e serviços, uma circunstância que, segundo Hespanha et al. «permite distinguir o perfil do voluntariado existente entre nós, predominantemente orientado para a criação de serviços ou equipamentos próprios» (2000:150).

A forma jurídica predominante é a IPSS, inserida no quadro normativo do Estatuto das IPSS's (Dec.-Lei 119/83), já anteriormente abordado (cf. ponto 2.2). Segundo os dados do relatório de 2006 da Carta Social, cerca de 66% das entidades proprietárias de equipamentos sociais (onde estão incluídas as entidades gestoras de equipamentos sociais públicos) tinham esta forma jurídica. Se acrescentar a este número as organizações equiparadas a IPSS, sobe para 69% das entidades proprietárias de equipamentos sociais com este enquadramento legal. As restantes proprietárias são organizações particulares sem fins lucrativos (não abrangidas pelo Estatuto das IPSS's) representando 1,9% dos equipamentos; entidades públicas (1,7%) e por último os equipamentos pertencentes a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (que tem um estatuto de Pessoa Colectiva de Utilidade Administrativa) e os serviços sociais de empresa, que perfazem 0,02 e 0,2%, respectivamente.

Como já referimos no ponto 2.2 o Estatuto das IPSS abrange diferentes naturezas jurídicas. Segundo dados referentes a 1997 (Hespanha et al., 2000: 151) o conjunto das IPSS's era formado por:

- ◆ Associações de Solidariedade Social que perfazem 49,4% do total das IPSS's existentes à data.
- ◆ Fundações de Solidariedade Social que representam 4,5%
- ◆ Centros Sociais Paroquiais (equiparados a Fundações) representando 28,3%
- ◆ Outras organizações religiosas (também equiparadas a Fundações) que representam 6,6 %.
- ◆ Irmandades da Misericórdia que representam 11% das IPSS's.
- ◆ Uniões e Federações representando 0,2%.

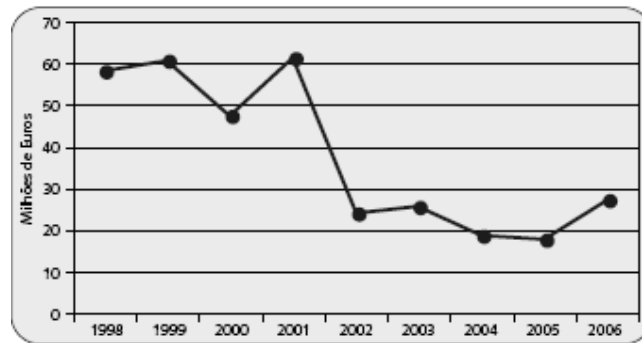
Números mais recentes (e agregados) revelam-nos uma tendência de retracção das formas associativas, que passam de 73% em 1996 (nestes números estão presentes todas as formas associativas existentes) para os 68% em 2005, ao passo que as formas fundacionais sofrem uma tendência oposta, passando dos 27% (em 1996) para os 32%

em 2005 (Campos, 2006). Apesar da maioria das IPSS ser de natureza laica é inegável o peso das organizações ligadas directa (equiparadas a Fundações) ou indirectamente (Misericórdias) à Igreja Católica, reflectindo-se na liderança canónica das respectivas Uniões e Federações, a maior organização deste tipo, a CNIS, é liderada desde a sua fundação por Párocos

2.3.2. O financiamento das actividades

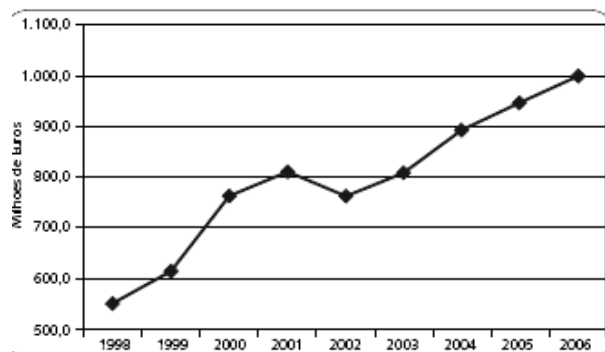
Como já referimos no ponto 2.2 deste capítulo, temos assistido, em termos de financiamento de equipamentos sociais, a duas tendências opostas. Por um lado o Estado retrai-se nos investimentos directos na área dos serviços sociais e, por outro, assistimos a um maior investimento indirecto, pela via do financiamento a ONL's privadas, conforme podemos comprovar nos gráficos 1 e 2.

Gráfico nº 1 Evolução do investimento público em serviços sociais



Fonte: Extraído do GEP, Relatórios de execução anual do PIDACC, MTSS, Carta Social 2006

Gráfico nº 2 Evolução da despesa com os acordos de cooperação



Fonte: Extraído do IGSS, Contas da Segurança Social – Despesa com o sistema de Acção Social, Carta Social

Estes gráficos demonstram que o período de maior desinvestimento público (gráfico nº1) corresponde em linha directa ao período de maior gasto com Acordos de Cooperação (gráfico nº 2), isto é maior investimento nas OTS's. De notar que o ano de 2002 representou a queda mais acentuada do investimento público e em igual modo com os acordos de cooperação, mantendo-se nos anos seguintes a relação inversa: menor investimento estatal em serviços sociais e maior investimento indirecto por via das OTS's. De notar ainda que a subida registada no ano de 2006 é devido ao Programa de Alargamento de Equipamentos Sociais (PARES) cujo financiamento é proveniente dos Jogos Sociais (promovidos e geridos pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa).

A crise da Segurança Social, que coloca em causa a afectação de recursos para a acção social, constitui dos principais problemas da relação do Estado com as Organizações do Terceiro Sector (OTS). Um estudo realizado por Capucha et al. revela que cerca de 60% dos dirigentes de ONG's, que participaram no estudo²³, considera o apoio financeiro do Estado insuficiente para que «*possam desenvolver o seu trabalho como gostariam de o fazer*» (1995:142, itálico do original). Um outro estudo já referenciado neste trabalho – da Universidade *Johns Hopkins*, revela que 48% das receitas das OTS são provenientes de receitas próprias (que inclui pagamentos privados por bens e serviços, quotizações rendimentos de investimentos). O apoio governamental representa 40%²⁴ do orçamento e a filantropia (onde estão incluídas os fundos para as organizações religiosas) apenas 12% do orçamento das OTS (Franco et al., 2005).

Apesar de não ser maioritário, o apoio público às OTS's é uma parte importante do orçamento destas organizações (no caso das IPSS o financiamento público é maioritário em termos de orçamento, uma vez que os montantes das participações públicas são superiores às prestações de serviços, a segunda maior fonte de financiamento destas Organizações²⁵).

Como referimos no início deste capítulo, os Protocolos de Cooperação são os instrumentos centrais de regulação dos apoios estatais, cuja negociação é anualmente revista pelo Ministério da Segurança Social e pelas estruturas representativas das OTS's. Estes mecanismos de concessão pública de fundos para as OTS's foram

²³ Cerca de 800 instituições.

²⁴ Este número segundo os autores do estudo, subestima o apoio estatal uma vez que não foi possível desagregar as compras governamentais das vendas das organizações não lucrativas.

²⁵ INE, Inquérito às IPSS (1994)

sofrendo alterações ao longo do tempo. No quadro nº1 em anexo (vide anexo F) sintetizamos a evolução histórica do financiamento público às OTS's.

Os acordos previstos nos Protocolos de Cooperação podem tomar duas formas distintas. A forma *típica* abrange as organizações que se enquadram na regulamentação prevista para estes Protocolos. Esta regulamentação é baseada nas actividades das organizações que se enquadram no *modelo-tipo* ou *valência-típica* definida pelo Protocolo (Hespanha et al., 2000). Os *Acordos Típicos* constituem a forma mais comum dentro do universo das IPSS's, perfazendo (em 2000) 89% de todos os acordos destas organizações (Ferreira, 2005). A homogeneidade das respostas defendidas nestes acordos pode, segundo Hespanha et al., (2000) induzir consequências perniciosas, como:

«Uma selectividade duplamente negativa: por um lado penaliza as instituições com menor capacidade de angariar recursos próprios (limitando-lhes as possibilidades de uma intervenção qualificada, sobretudo em respostas sociais de maior complexidade); por outro lado constitui-se em tendencial factor de exclusão dos utentes mais carenciados, por suscitadas razões de equilíbrio financeiro, abrindo ainda a possibilidade de mercadorização dos serviços» (Idem: 167)

A penalização das organizações com menor capacidade para gerar recursos próprios induzida pela uniformidade dos apoios públicos é, igualmente, uma das conclusões do trabalho de Capucha et al. (1995). Neste trabalho é claro que as organizações maiores, possuidoras de meios, estruturas e reconhecimento público, são mais abertas à procura de fontes alternativas de financiamento (ao Estado), ao passo que as organizações menos desprovidas de meios próprios de financiamento apostam mais na intervenção estatal, excepção feita às micro-organizações (com menos de 5 trabalhadores). Esta excepção poderá encontrar, a sua justificação quer no contexto sócio-político da constituição destas organizações, quer, na sua fraca capacidade para exercer pressão sobre as instâncias públicas, o que pode levar estas organizações à procura de formas inovadoras de financiamento.

A outra forma de Acordo é a forma *atípica*, que é direccionada para as organizações e/ou projectos que não se encontram previstos pela regulamentação anterior, «orientados para a viabilização de formas alternativas (aos modelos convencionais) de intervenção mais dinâmicas e polivalentes.» (Hespanha et al., 2000: 158). A este tipo de Acordo estão associados problemas e disfunções, que permitem compreender as dificuldades de afirmação das organizações alternativas aos modelos tradicionais, no universo do Terceiro Sector português. Um dos principais problemas é de natureza logística. Este tipo de Acordo é mais difícil de fazer, requer projectos bem

justificados, além do aval de diversas entidades oficiais e agências locais e nacionais (Ferreira, 2005). Dada a complexidade logística e burocrática, estes acordos exigem (e este é o segundo problema) capacidade técnica e tempo quer do lado das OTS's, quer do lado do Estado, o que desincentiva o interesse no seu desenvolvimento, por ambas as partes envolvidas – Estado e OTS's (Ferreira, 2005).

As disfunções afectam igualmente o Estado e as OTS's. Do lado do Estado, Ferreira (2005) identifica em primeiro lugar, uma disfunção no princípio de solidariedade que a autora designa de “justiça e equidade”, dada a natureza *quasi-pública* dos serviços. Esta disfunção decorre da incapacidade do Estado para conhecer os beneficiários das OTS's e assim poder garantir que esses são realmente os beneficiários mais necessitados. Do lado das OTS's estas são desencorajadas para atender a população e áreas mais desfavorecidas, uma vez que o financiamento público não distingue organizações ou beneficiários (Ferreira, 2005).

Esta disfunção pode ajudar a explicar a orientação das OTS's para sectores e públicos que exigem menos recursos, como é o caso dos serviços orientados para idosos. As OTS's que intervêm nesta área preferem os idosos sem ou com reduzida dependência, mantendo um número reduzido de vagas (ou até sem qualquer vaga) para Idosos dependentes, conforme demonstrou o estudo de Hespanha et al., (2000) e de S. José; Wall e Correia, (2002), a família é o principal prestador de cuidados a estas populações. Os motivos apresentados nos estudos para esta situação são, primeiro, a falta de organizações que os acolham e, segundo, a comparticipação familiar exigida pelas organizações, que não é compatível com os rendimentos familiares.

Em suma, as OTS's são desencorajadas a ser inovadoras e flexíveis nas respostas que oferecem aos problemas sociais. Por outro lado, o apoio público desenvolve-se através de regulamentação rígida e limitativa. Esta standardização pública e privada (das OTS's) não corresponde ao acesso universal que é suposto estar por detrás dos bens públicos (ou *quasi-públicos*) (Ferreira, 2005) e vai influenciar a acção social, como veremos no ponto seguinte.

2.3.3. Acção Social e modelos de governação

A acção social engloba todas as organizações que desenvolvem fins de segurança social ou protecção social, fora dos regimes contributivos. A acção social tem

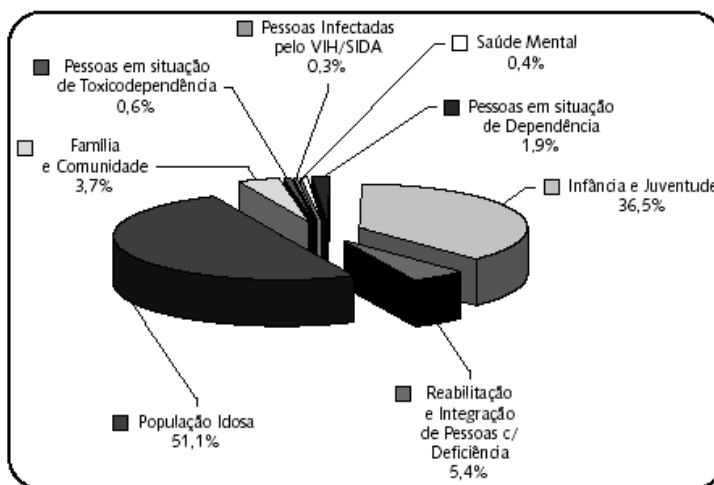
formas distintas, mediante o carácter das respostas sociais. As respostas tradicionais, ligadas sobretudo à infância e velhice estão sob a “alçada” das OTS’s, ao passo que respostas mais inovadoras ou não abrangidas pelos Acordos Típicos estão mais sob a alçada directa do Estado (VIH/SIDA, por exemplo), muito embora a tendência actual seja torná-las “atractivas” para que também estas passem para as OTS’s (Lopes, 2000).

Existe ainda uma outra forma de acção social, mais abrangente, que encontra no desenvolvimento local a principal vocação. Esta nova forma de intervenção social move-se num espaço novo – a União Europeia, a principal fonte de financiamento das suas actividades. Os programas de iniciativa da União Europeia têm um número muito maior de fontes de regulamentação «com racionalidades específicas: indicadores de avaliação e procedimentos, priorização de assuntos, parceiros e regras de parceria, procedimentos de contabilidade, *stakeholders* (“interessados”) relevantes, conceitos e culturas» (Ferreira, 2005: 13-14). As respostas sociais desenvolvidas neste âmbito são geralmente, multifuncionais, polivalentes, altamente qualificadas (ou pelo menos com um número superior de pessoal qualificado quando comparado com o das “congêneres” tradicionais) e com um elevado “índice” de inovação e flexibilidade, na forma de conceber a intervenção social (Ferreira 2005).

Para além do papel relevante destas organizações na educação/ formação, emprego (sobretudo no mercado social de emprego), luta contra a pobreza e exclusão social, algumas destas organizações desenvolveram respostas sociais em equipamento social (algumas inseridos em equipamentos já existentes), designadamente os centros comunitários e os centros de apoio integrado para idosos, crianças e população geral (Hespanha et al., 2000).

Apesar do capital de inovação e boas práticas que estas organizações teoricamente protagonizam, as suas “congêneres” tradicionais continuam a manter inalterado o modelo tradicional/assistencialista que se reflecte não só nas formas de intervenção que privilegiam, mas igualmente nas valências e respostas mais convencionais (Hespanha et al, 2000, Ferreira, 2005) como podemos verificar no gráfico nº 3 este tipo de resposta é predominante.

Gráfico nº 3: Distribuição das Respostas Sociais por área de intervenção



Fonte: Extraído do Relatório de 2006 da Carta Social

É notório, no gráfico nº 3, uma maior aposta nas áreas convencionais – Infância/Juventude e Velhice, que perfazem cerca de 88% do total de respostas sociais existentes no país. No extremo oposto temos o HIV/SIDA e a Toxicodependência, associadas às novas iniciativas sociais que, juntas, não chegam a 1% das respostas sociais. As respostas sociais diferenciam-se não só por área de intervenção, mas igualmente por uma pluralidade de valências destinadas aos mesmos públicos-alvo. Apresentamos num quadro em anexo (vide anexo) uma breve síntese de cada uma das valências existentes para cada público²⁶.

A forma de governação das organizações que desenvolvem fins de acção social tem sido conceptualizada tendo em conta dois modelos distintos –o modelo tradicional sócio-caritativo ou assistencialista e o modelo mais abrangente, em que a organização orienta a sua estratégia para todos os interessados ou *stakeholders*.

O primeiro modelo tem sido associado às organizações consolidadas (algumas já existentes antes de 74) que perseguem fins de ajuda assistencial aos mais necessitados (em particular às organizações ligadas directa ou indirectamente à Igreja Católica), como revelou o Inquérito às Misericórdias realizado por Barros et al. (2000). As Misericórdias mantiveram a visão e a missão social inalterada durante vários séculos,

²⁶ Uma caracterização mais aprofundada pode ser consultada no site da segurança social, mais propriamente na Carta Social, disponível em www.cartasocial.gep.mtss.gov.pt

mantendo-se até hoje na sua forma original. Este modelo denominado por Moura (2000) como de tipo “agenciário”, constitui uma forma de

«Legitimar a apropriação particular de um bem que possui uma natureza colectiva (...), o agente (interessado com natureza de gestor) ao deter simultaneamente o poder de definir o que é a finalidade da organização e a forma como deve ser controlada a sua concretização detêm um poder quase absoluto sobre as mesmas, em circunstâncias em que é quase impossível controlar a sua actuação» (Idem:158)

O modelo tradicional ou “agenciário” está, então, dependente da liderança e forma de governo da organização, o que limita a participação de outros agentes interessados, sejam os beneficiários, os colaboradores ou outros, como refere Rêgo (2003) «é necessário ter presente que uma gestão demasiado dependente de lideranças individuais é uma limitação» (Idem: 103).

A opção por deste tipo de modelo é justificada pelo tipo de serviços prestados e pela natureza voluntária das direcções.

«Associada à superioridade moral dos que voluntariamente contribuem para os fins institucionais (associados, fundadores ou irmãos), dispensa-se a participação e representação dos beneficiários das decisões da instituição. A prestação de serviços tem ainda, em muitos casos, a conotação de uma ajuda caritativa concedida a quem merece» (Hespanha et al. et al. et al, 2000: 154).

O modelo dos interessados ou “*stakeholders*” tem sido defendido por alguns estudos (Moura, 2000; Declaração do Porto, 2007) como o modelo que deveria ser adoptado pela generalidade das OTS’s. Segundo Estêvão Moura, este modelo é conceptualizado com base na ideia de uma organização como resultado da existência de diversos grupos (interessados ou *stakeholders*) que «orientam o seu interesse (*stake*) para a existência da organização e, nesse sentido, têm um certo tipo de direitos sobre a organização» (2000: 157). O reconhecimento (pela organização) da existência destes interessados gera processos mais democráticos e participativos, em que é do interesse da organização ouvir todos os envolvidos, focalizando a sua estratégia na satisfação destes.

2.3.4. Desafios e novas estratégias de intervenção

A emergência de novas organizações com novas práticas e formas de intervenção social, bem como o aparecimento de novos problemas sociais como o desemprego, a exclusão social ou a toxicoddependência (entre outros), colocam as OTS’s perante o desafio de adaptação à nova realidade social. Por outro lado, as OTS’s confrontam-se com os entraves de um quadro normativo incipiente e inapropriado para

responder à diversidade de situações sociais que necessitam de resposta, bem como, a emergência de novas formas de relacionamento institucional através de programas e projectos transnacionais, como já analisamos neste capítulo.

Alguns estudos recentes têm-se debruçado sobre esta temática, apontado falhas e desafios em diferentes vertentes do Terceiro Sector português. Uma vertente mais institucional pode ser encontrada no estudo da *Johns Hopkins*, que aponta algumas recomendações para o sector:

◆ *Aumentar o conhecimento do público sobre o sector* – embora exista o reconhecimento público de algumas organizações, não existe em Portugal a compreensão das OTS's como um sector. Esta ausência de consciência «limita a capacidade do próprio sector em promover a filantropia, atrair o apoio do público, e assegurar políticas favoráveis ao seu futuro desenvolvimento» (Franco et al. 2005: 28). Um passo útil para colmatar esta limitação seria, segundo o mesmo estudo, uma «compreensão mais clara dos aspectos comuns entre as organizações não lucrativas, e entre estas e as outras componentes da economia social geraria um ambiente político mais favorável para o sector como um todo» (idem)

◆ *Fortalecer o enquadramento legal* – Actualmente o quadro legal das OTS's é complexo, existem diferentes enquadramentos legais que podem gerar alguma confusão, uma vez que as organizações são forçadas a responder legalmente a diferentes organismos e quadros legais. A consolidação e harmonização da estrutura legal, seria, para os investigadores do estudo, uma forma de «dar novas garantias aos doadores, simplificar a aplicação da lei, e potencialmente encorajar uma maior transparência e capacidade de prestar contas por parte das organizações» (Idem:29)

◆ *Melhorar a capacidade do sector da sociedade civil* – para concretizar este objectivo os investigadores apontam mudanças em algumas áreas internas das organizações. Desde logo apontam a baixa retenção dos trabalhadores, justificada pela visão destes pelos dirigentes como “missionários” ou “voluntários profissionais”, servindo esta visão como justificativa para os baixos salários e as longas horas de trabalho, que se verifica especialmente nas IPSS's (Franco et al. 2005). Uma outra área “sensível” da organização interna das OTS's, apontadas pelo estudo diz respeito à profissionalização da gestão, esta é segundo os investigadores, uma forma de «garantirem o melhor serviço possível aos seus beneficiários» (Franco et al. 2005: 29). Contudo, como demonstrou o estudo de Capucha et al. (1995) esta é uma questão desvalorizada pelos dirigentes, que preferem atribuir maior importância à formação

profissional dos funcionários do que à melhoria das suas próprias capacidades de gestão, o que segundo o autor, limita o potencial inovador destas organizações, esta questão será retomada pela Declaração do Porto (2007) que será analisada posteriormente.

◆ *Melhorar as relações Governo/ONL's* – Os autores do estudo realçam, por um lado, a ambiguidade que ainda permanece acerca das funções que cabem ao Estado e quais as que este deveria apoiar confiando-as à sociedade civil. Por outro lado, o Sector continua a crescer, apesar do apoio Estatal ser inferior à média das congéneres da Europa Ocidental o que gera a necessidade de repensar e clarificar a forma de cooperação apropriada da sociedade civil com o Estado e a forma de preservar algum grau de autonomia das organizações em relação ao Estado.

Outros estudos analisam as recentes transformações do Sector e da sociedade portuguesa em geral, para depois traçar o quadro dos desafios ao sector. É este o caso do trabalho de Ferreira (2005). Segundo a autora, um dos principais desafios ao Terceiro sector, já analisado neste capítulo, diz respeito à importância crescente dos programas e projectos europeus como uma nova forma de resposta aos problemas sociais. No entanto, esta nova forma de intervenção social requer maior rigor e disciplina organizativa, por parte das organizações, além do trabalho em rede ou parceria por vezes internacional.

Em segundo lugar, a autora refere o elevado grau de interpenetração entre público e privado, não só através de parcerias mas igualmente na entrega dos serviços sociais e familiares. Contudo, actualmente assiste-se a um aumento dos procedimentos regulatórios, sobre os serviços prestados pelas IPSS's, «expandindo para as IPSS os pré-requisitos técnicos existentes para os provedores lucrativos» (Ferreira 2005:14).

Um terceiro desafio, referido pela autora, é o envolvimento das OTS's na política de desenvolvimento, em particular ao nível local. A autora aponta o programa “Rede Social” (programa de desenvolvimento local que visa a luta contra a pobreza e exclusão social) como o exemplo mais paradigmático deste relacionamento entre as OTS's e a política de desenvolvimento local. Esta ingerência das OTS's na política local tem um revés que é a ingerência da política local nas OTS's (quarto desafio), uma vez que o governo local é o responsável pela Rede Social. Esta é composta por todas as organizações públicas e OTS's existentes num dado território e são responsáveis pela identificação das necessidades sociais locais (diagnóstico social), bem como pela

definição das soluções para colmatar essas necessidades. Em consequência, todos os projectos públicos destinados às OTS's têm que passar pelo aval da Rede, o que pode constituir uma limitação à prossecução do trabalho das OTS's.

Um outro estudo, promovido pelo programa europeu EQUAL, realizado pela portuguesa *ACREDITAR* (*Agência de Consultadoria Social*) e pela italiana *INCLUDENDO* (*Agenzia di Consulenza Sociale*), traça um *Road Map* para a qualificação do Terceiro Sector, que designaram de Declaração do Porto (2007). Neste estudo são identificados dificuldades e desafios do sector, além de um conjunto de necessidades e medidas a adoptar para a qualificação do sector. Referiremos apenas os principais problemas e desafios/prioridades apontados pelo estudo.

As **dificuldades** apontadas são as seguintes:

- ◆ Se é verdade que é um sector de importância vital em termos de protecção e inclusão social, é igualmente evidente a necessidade de qualificação dos agentes, das respostas, e sobretudo, da criação de sustentabilidade para as mesmas.
- ◆ A mudança paradigmática necessária, isto é a passagem de uma «lógica de assistência para uma lógica de prevenção e de promoção do desenvolvimento social» (idem: 2) obrigará, forçosamente, as OTS's portuguesas a adaptarem-se e evoluírem.
- ◆ Os recursos actualmente disponíveis (nomeadamente os fundos europeus) não foram suficientes para as OTS's darem o “salto” de qualificação necessário.
- ◆ O Estado (português e italiano) necessita de expressar uma estratégia clara quanto às ambições de qualificação deste sector. Se por um lado se afirma que «a qualidade deve ser o principal objectivo, por outro, não é claro como se irá fazer isto, com que prazos, metas e, acima de tudo, com que recursos» (idem: 3). Além disso o próprio sector não foi capaz «de esboçar uma estratégia ou de ir, paulatinamente, criando as condições para a sua elaboração» (Ibidem).
- ◆ O processo de qualificação do Terceiro Sector necessita da participação das suas organizações e dos seus beneficiários, não se pode se pode qualificar o sector «sem uma planificação estratégica e sem a consensualização de objectivos e metas comuns, entre o Estado e o próprio sector» (Idem: 3).
- ◆ É necessária a capacitação técnica do Sector, para responder às exigências dos fundos estruturais da União Europeia.

- ◆ O Estado e, em particular a Administração Local, não reconhecem de forma satisfatória o papel do Terceiro Sector na definição das políticas, considerando-o como mero prestador de serviços e por isso não aproveita todo o potencial do sector.
- ◆ A cultura organizacional das instituições (autarquias e Terceiro Sector) é ainda pouco propícia ao estabelecimento de boas práticas em termos de relações de parceria e rigor governativo. Uma das causas desta situação é a não aposta na formação dos actores do Terceiro Sector para esta nova forma de estar e de alguma forma se ter procurado implementar estas mudanças de uma forma “*top down*”.
- ◆ Os investigadores defendem uma partição do sector a dois níveis: o da prestação de serviços, contractualizada com o Estado e a vertente do desenvolvimento social e comunitário e da luta contra a pobreza e exclusão social. Confundir estes dois níveis é, para estes investigadores, confundir «actores formas de estar, culturas organizacionais e macro-visões da intervenção social» (Declaração do Porto, 2007:4).
- ◆ É necessário respeitar a cultura própria do Terceiro Sector. As características distintivas do Sector Lucrativo: flexibilidade, solidariedade, proximidade, informalidade, entre outros, não poderão ser colocadas em causa pela introdução de novas formas de intervenção social.

Os autores defendem que o Sector deve ter como **prioridades:**

- ◆ Qualificar o sector, esta não é uma despesa mas sim um investimento, a viabilidade do sector depende dessa qualificação.
- ◆ Colocar o sector ao mesmo nível que os restantes parceiros, responsáveis pela implementação dos Programas Operacional.
- ◆ Definir prioridades de curto, médio e longo prazo.
- ◆ Definir um plano estratégico para a qualificação do sector
- ◆ Fomentar a implementação de processos de qualificação acessíveis a todas as organizações e não só às maiores, mais poderosas e estandardizadas.
- ◆ Desenvolver programas com enquadramento territorial, transversal e em rede.
- ◆ Criar políticas sociais capazes de assegurar melhores e mais continuados níveis de eficácia e qualidade nas respostas sociais.
- ◆ Validar as boas práticas.

Os desafios apresentados pelos diferentes estudos podem ser sintetizados a três níveis de análise:

1. **Público:** necessidade de dar maior visibilidade pública ao sector e mais espaço à participação dos beneficiários e comunidade em geral.
2. **Estado:** é necessária uma maior clarificação do enquadramento legal do sector, maior definição de funções (referentes a cada sector), maior rigor nas relações com as OTS's e sobretudo, na definição de critérios rigorosos na regulamentação das relações com as OTS's. Um outro desafio é a agilização de processos, tornando-os mais flexíveis, abrangentes e "atractivos" para as OTS's. Por último, é necessário definir uma estratégia clara para a desejada qualificação do sector.
3. **Sociedade civil:** torna-se importante que as organizações (em especial as tradicionais) procedam a mudanças internas no que respeita aos recursos humanos, profissionalização/formação da gestão, rigor organizativo e mudança/ adaptação a uma nova cultura organizacional. Para prosseguir com estas mudanças é necessário que as organizações façam um esforço de qualificação dos serviços, que passa pela manutenção e formação dos seus recursos humanos sem esquecer a formação dos seus e dirigentes. É igualmente necessário que estas organizações intentem na procura de novas formas de financiamento (os fundos estruturais são uma boa alternativa) tendo em atenção a sustentabilidade das respostas que oferecem. Por último é necessário que o sector se afirme como tal, participando nas negociações com o Estado.

A estes desafios poderemos acrescentar os que analisamos no anterior e no actual capítulos, e que, segundo Estêvão (1997) e Rêgo (2003), constituem as *causas últimas* que explicam o dinamismo e crescimento do Terceiro Sector em Portugal:

- a) Transformações na estrutura demográfica e em particular o envelhecimento da população;
- b) Transformação da sociedade providência e em particular do familismo tradicional;
- c) A recomposição do Estado Providência que, no que respeita aos idosos, tem duas vertentes opostas. Por um lado, a construção do Estado Providência português significou a universalização do direito à reforma e com ela a independência intergeracional e a dependência estatal (com efeitos ao nível da exclusão social, como vimos no primeiro capítulo). Por outro lado, a crise do Estado Providência implicou o recuo nos direitos sociais, concretizado na retracção dos apoios públicos directos às populações, que no caso dos idosos se reflecte na redução (quase até à extinção) dos equipamentos públicos. Estes são compensados pelo aumento do investimento nas

OTS's, que operam segundo uma lógica de selectividade, não correspondendo, por isso, ao princípio de universalidade que norteia (ou deveria nortear) os bens públicos ou *quasi-públicos*.

Estas transformações sociais e na intervenção público-privada ao nível da Acção social, levam-nos a colocar algumas questões. De que forma estes desafios moldam estas organizações? De que forma estas instituições se organizam para responder a estes desafios? Qual a sua relação com as três dimensões que influenciam as suas actividades: Estado, comunidade/público e congéneres? Para tentarmos responder a estas e outras questões, iremos centrar a nossa análise nas Instituições Particulares que prestam serviços de acção social na área da velhice. As organizações com estas características são maioritárias dentro do universo do Terceiro Sector, com 51,1% das respostas sociais existentes em Portugal. O estudo destas organizações encontra ainda uma outra justificação, que radica no facto destas constituírem realidades pouco estudadas como refere Rêgo:

«As IPSS, apesar de terem sido pontualmente abordadas na bibliografia nacional especializada, continuam a ser mal conhecidas, quer na sua organização e diversidade territorial e funcional, quer no papel que desempenham no sistema de protecção social português e no contributo para o desenvolvimento de uma democracia de proximidade» (2003: 93).

A necessidade de mais estudos empíricos sobre estas organizações tinha sido já reiterada por Pedroso, no prefácio ao estudo de Capucha et. al. (1995). Este trabalho constitui um esforço neste sentido, tendo como referência as IPSS's de apoio à velhice em territórios envelhecidos. Estudamos estes territórios, partindo da hipótese de que os constrangimentos hoje sentidos pelas organizações particulares de apoio ao idoso poderão, oferecer-nos algumas pistas analíticas, tendo em conta as projecções do INE relativamente ao envelhecimento populacional. O estudo destas organizações nestes territórios poderá fornecer alguns indicadores para a análise dos desafios necessários para responder a um crescimento de serviços para estas populações. Trata-se de uma plataforma de análise, tendo em conta as tendências demográficas que, paulatinamente, começam a caracterizar a generalidade do território nacional.

CAPÍTULO III: APOIO INSTITUCIONAL A IDOSOS EM PORTUGAL

Nos capítulos anteriores traçamos as principais características da Velhice na actualidade e a forma como esta emergiu enquanto problema social, ao qual é necessário responder. Essa resposta, como vimos, já não pode ser encontrada exclusivamente no seio familiar e/ou comunitário. A passagem para um novo modelo de organização social (modernidade reflexiva ou tardia) com as implicações que vimos ao nível da sociedade providência justifica uma intervenção complementar ao núcleo familiar. A impossibilidade da intervenção pública directa justificada, pela crise do modelo de Estado Providência, fundamenta a emergência e o crescimento de instituições direccionadas para estas populações.

Na primeira parte deste capítulo será analisada a trajectória das instituições de apoio a idosos desde as primeiras iniciativas existentes no país até à actualidade. Nesta síntese sócio-histórica interessa-nos ressaltar a forma como surgiram as várias valências e os princípios orientadores que lhes estão subjacentes.

Na segunda parte do capítulo discutiremos as características deste tipo de instituição: a origem jurídica, a dimensão e as diferentes respostas sociais.

3.1. O APOIO INSTITUCIONALIZADO A IDOSOS: ORIGENS E TRANSFORMAÇÕES

A visibilidade que as organizações de apoio a idosos têm na actualidade, fruto da ampliação da velhice como problema social, tem origem no início da nacionalidade. Os idosos que nesta altura viviam sem apoio familiar constituíam, a par dos pobres, marginais e outros “indigentes”, o público-alvo dos *asilos* e *albergues* (Graça, 2002). Segundo Fernandes (1997) estas são instituições “totais” no sentido defendido por Goffman constituindo:

«Lugares de residência e trabalho onde um grande número de indivíduos com situação semelhante, separados da sociedade mais ampla por considerável período de tempo, levam uma vida fechada e formalmente administrada» (Fernandes, 1997:146)

A vida nestas instituições era, então, caracterizada por: i) ruptura com as relações sociais exteriores, ii) vida colectiva forçada; iii) perda de privacidade, iv)

regras únicas definidas por uma única autoridade. A vivência nestas organizações, aliada ao tipo de públicos que abrangiam, marcaria a imagem das organizações de apoio ao idoso. A conotação negativa de *asilos* como um local onde ninguém deseja “ir parar” quando for velho, encontra as suas raízes nestas primeiras formas de intervenção social (Fernandes, 1997; Rio, 1997).

A emergência das primeiras *misericórdias*²⁷ constitui uma inovação no modelo assistencial, primeiro de tudo, pela área de influência que é mais abrangente. Estas já não se circunscrevem apenas a um bairro ou localidade, mas a toda uma região (que em termos actuais equivaleria a um concelho) (Graça, 2002). Por outro lado, a sua acção assistencial dirigia-se a toda a população, embora por razões ético-religiosas se privilegiasse os “pobres, irmãos em Cristo” (Graça 2002). As *misericórdias* eram quem maioritariamente assumia o apoio aos idosos “indigentes”. Este apoio é realizado sobretudo nos Hospitais, onde, apesar de terem melhores condições, sobretudo ao nível do apoio médico, continuam associados aos muito pobres, mantendo-se a política de não distinção entre velhice e “indigência” (Sá 2002; Graça, 2002).

A afirmação de um Estado supletivo das iniciativas particulares, como no período do Estado Novo (como vimos no capítulo II), manteve o apoio institucional aos idosos dependentes das *Misericórdias* até ao final dos anos 50, altura em que surgiram, por influência do Bispado de Portalegre, os “centros de assistência paroquial”, os antecessores dos actuais *centros sociais paroquiais* (Joaquim, 2007).

Os Centros Sociais Paroquiais tinham na sua base os princípios da acção “sócio-caritativa” da Igreja Católica (Joaquim, 2007). Estas organizações, tal como as *Misericórdias*, pautavam-se pela não distinção de públicos, intervindo esporadicamente no socorro aos mais necessitados, independentemente da idade. Contudo estes não incluíam a componente da institucionalização, que continuava a cargo das *Misericórdias*.

Em 1969 o Estado manifesta alguma preocupação com os idosos, criando uma Comissão para o estudo dos problemas dos idosos. Em 1971 esta comissão é formalizada, passando a designar-se por serviço de “Reabilitação e Protecção dos Diminuídos e Idosos” tutelada pelo “Instituto de Assistência aos Inválidos”. A designação destes organismos deixa clara a lógica assistencial que lhes está subjacente,

²⁷ Em 1498 surgiu a primeira *Misericórdia* a Santa Casa da *Misericórdia* de Lisboa, incentivada pela Rainha D. Leonor, em 1525 altura da morte da Rainha haviam já 61 *Misericórdias* em diferentes pontos do país (Graça 2002)

havendo um reconhecimento dos idosos como uma «categoria social (...) com carências manifestas, como a própria designação da instituição o prova ao associar idosos a diminuídos» (Fernandes, 1997: 144). É por esta altura que surgem os primeiros *centros de convívio*²⁸ para Idosos (Rio, 1997)

É só com o regime democrático e nomeadamente com a Constituição de 76 (já referida no capítulo anterior) que a Velhice viria a constituir efectivamente uma preocupação política. No art. 63º onde consagra-se a obrigatoriedade de definição de uma política referente aos idosos (Rio, 1997), bastante distante da supletividade afirmada pelo Estado Novo. É produzida diversa legislação, relativamente a critérios técnicos, prioridades de implementação e exigências de padrões de qualidade, ao mesmo tempo que se inicia um processo de remodelação dos equipamentos existentes, dando origem aos primeiros *centros de dia*²⁹ (Rio, 1997), mais tarde legislados por Despacho do MESS de 03 de Agosto 1993

Relativamente ao serviço de *apoio domiciliário*³⁰, uma das respostas sociais mais difundidas nas OTS's de Apoio ao Idoso (como veremos adiante) teve uma origem bastante mais tardia e pouco difundida, sobretudo quando comparada com a valência de *Centro de Dia*. Só com o Dec.-Lei nº 141/ 89, que se começam a delinear os primeiros passos na prossecução deste tipo de Serviços com as chamadas “Ajudantes Domiciliárias”, mais tarde com o Despacho Normativo nº 62/99 de 10 Novembro serão estabelecidas as *Normas Reguladoras das Condições de Instalação e Funcionamento* destes serviços.

3.2 AS INSTITUIÇÕES DE APOIO AO IDOSO NA ACTUALIDADE

No Capítulo II deste trabalho abordamos já alguns aspectos caracterizadores das Instituições de Apoio ao Idoso. Estas instituições inscrevem-se na área dos Serviços Sociais o principal sector de actividade das OTS's em Portugal que, como vimos, perfaz 48% de todas as actividades desenvolvidas por estas Organizações (Franco et al., 2005).

A Natureza Jurídica predominante nestas organizações é a IPSS, dada a harmonização introduzida pelo Estatuto. Se desagregarmos estas instituições mediante a

²⁸ Para uma definição ver glossário em anexo O

²⁹ Para uma definição ver glossário em anexo O

³⁰ Para uma definição ver glossário em anexo O

origem, verificamos, segundo dados de Capucha et al. (1995), que as organizações ligadas directa ou indirectamente à Igreja Católica, como os centros sociais paroquiais ou as misericórdias constituem os principais prestadores de cuidados institucionais a idosos (40 e 25% respectivamente). Neste âmbito, as associações de solidariedade social têm um papel residual, não ultrapassando os 10%. Relativamente às fundações laicas (a outra forma considerada no nosso trabalho) o estudo não as considera.

As misericórdias, segundo o mesmo estudo, constituem a origem jurídica da maioria (mais de 60%) das instituições de grande dimensão (mais de 21 funcionários). Estes dados são confirmados por um Inquérito às Misericórdias realizado por Barros et al. (1997), que revela que cerca de 39% destas organizações tinha mais de 51 funcionários, o que aponta a importância destas organizações enquanto empregadores. Segundo Capucha et al. (1995) cerca de 40% das associações ou são de grande dimensão ou são de pequena (1 a 10 funcionários), de média dimensão (11 a 20 funcionários) são apenas 20% destas organizações. Quanto às outras iniciativas da igreja, onde se incluem os centros sociais paroquiais o estudo aponta uma tendência similar à associação distribuindo-se mais ou menos na mesma percentagem entre a grande e a pequena dimensão.

À grande dimensão parece estar associada uma maior consolidação das organizações, uma vez que a grande maioria destas foi fundada antes de 1900 (dados de Capucha et al. 1995), o que não constitui surpresa, como vimos no capítulo anterior as primeiras organizações de assistência a idosos nasceram de iniciativas ligadas à Igreja Católica, tal como a maioria das organizações de grande dimensão. Devido ao seu carácter laico, as associações só se afirmam nesta área após a revolução democrática.

3.2.1. As respostas Sociais

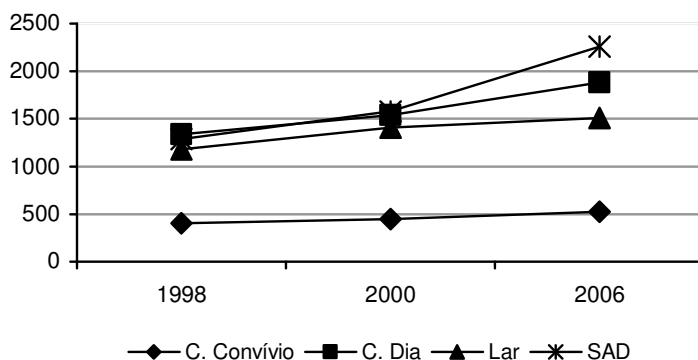
As transformações sociais, políticas e económicas, determinaram a necessidade de diversificar a oferta de bens e serviços. Esta necessidade justifica-se pela crescente fragilização dos laços sociais, que se reflecte num aumento das situações de exclusão, que requerem respostas mais específicas, levando à diversificação dos serviços das organizações que prestam apoio a estas populações. Esta diversidade na oferta de bens e serviços efectiva-se em respostas e equipamentos sociais direccionados para diferentes

“tipos” de idosos, distinguidos por grau de dependência (são vários os “instrumentos” de aferição desta dependência, como a tabela MDA³¹).

Os *Serviços de Proximidade*³² têm tendencialmente como públicos os idosos com dependência nula a moderada, uma vez que não prestam um serviço de acolhimento permanente, o que não permite o apoio a situações de grande dependência. As situações de grande dependência constituem o alvo da acção das instituições de acolhimento permanente (os Lares e Residências para Idosos). Estas organizações, herdeiras dos antigos *Asilos* (Fernandes, 1997), distinguem-se por constituírem alojamentos colectivos, que respondem aos casos de incapacidade grave que impedem a manutenção no meio social de origem. A incapacidade estende-se desde a dependência por motivos de saúde, sendo o caso dos “acamados” o que concentra maiores recursos técnicos e económicos (a mais onerosa das valências).

As respostas sociais direccionadas para a velhice são maioritárias, perfazendo 51,1% de todas as respostas sociais existentes. Estas respostas foram, desde a sua criação, evoluindo positivamente de forma gradual, como podemos verificar no gráfico nº 4.

Gráfico nº 4: Evolução das Respostas Sociais para Idosos



Fonte: DGAS, relatório da Carta Social de 2000 e 2006

Desde 1998 entraram em funcionamento cerca de 2.000 respostas sociais para esta área de intervenção, o que representa um crescimento de 46,8%. De notar igualmente o crescimento dos chamados “serviços de proximidade” (Amaro, 1997),

³¹ Mini Dependance Assessment, ver Anexo G

³² Centros de Dia, de Convívio, de Noite, Apoio Domiciliário.

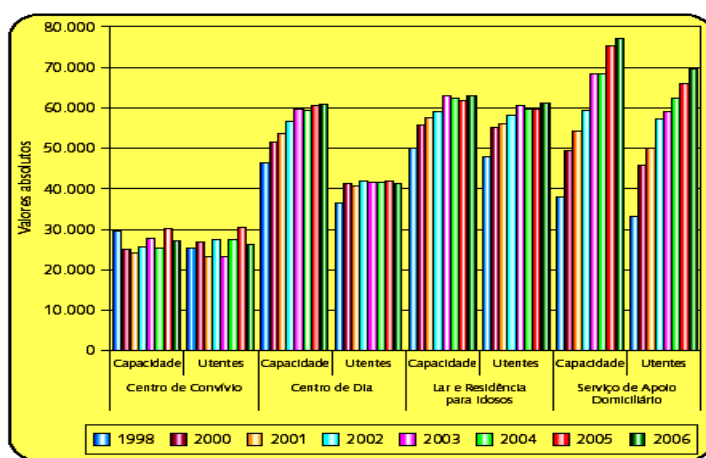
sobretudo partir do ano 2000. Os “serviços de proximidade” direccionados para a Velhice caracterizam-se por uma institucionalização parcial como é o caso dos Centros de Dia, ou o Apoio Domiciliário.

Neste período de referência (1998-2006), o Serviço de Apoio Domiciliário apresenta a maior taxa de crescimento (75,5%), enquanto que o Centro de Dia representa 40,6%. Este crescimento está associado ao reforço dos apoios públicos que se verificou, em particular, a partir de 2002 (cf. gráfico nº 2). Os Centros de Convívio, apesar de mais antigos, tal como vimos anteriormente não se encontram muito difundidos, muito embora tenham igualmente sofrido uma ligeira evolução positiva em termos quantitativos.

Relativamente às respostas de institucionalização permanente – Lar e residência para Idosos, tal como as restantes respostas, beneficiaram de um maior apoio público, traduzindo-se, igualmente, numa linha ascendente desde 1998, aumentando cerca de 28,4%.

A evolução positiva do número de respostas sociais na área da velhice, reflecte-se, obviamente, no número de pessoas beneficiárias destes serviços, como podemos verificar no gráfico nº 5.

Gráfico nº5: Evolução da capacidade e do número de utentes das respostas sociais para a População Idosa, Continente – 1998-2006



Fonte: Relatório da Carta Social de 2006

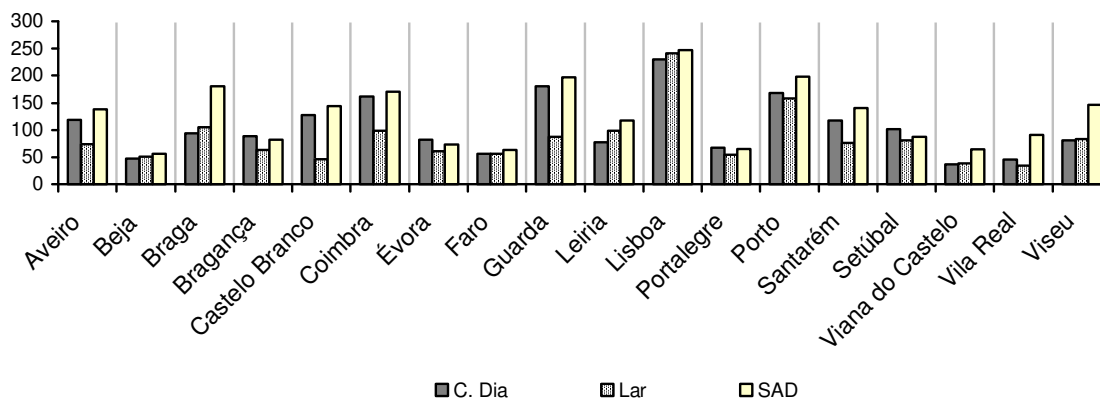
A capacidade instalada e o número de utentes do Serviço de Apoio Domiciliário (SAD) duplicaram em valores absolutos em relação a 1998, apresentando taxas de crescimento de 104% e 109%, respectivamente. O Lar e Residência para Idosos apresentam valores consideráveis, situando-se nos 26% para a capacidade e 30% para os utentes (Carta Social, 2006).

A valência de Centro de Dia sofreu uma tendência oposta à das valências anteriores, registando um aumento contínuo da capacidade, ao passo que o número de utentes se manteve relativamente estável entre 2002 e 2005, sofrendo em 2006 uma ligeira quebra, que pode indiciar que esta valência, tal como a de Centro de Convívio, poderá não estar a “atrair” a população idosa, que tendencialmente “preferem” o Apoio Domiciliário ou Lar de Idosos

Estes dados são confirmados pela taxa de ocupação (2006), que para estas valências rondam os 85% para o Serviço de Apoio Domiciliário e os 97% para o Lar de Idosos. Em relação à valência de Centro de Dia a taxa de ocupação não ultrapassa os 70%.

Números diferentes apresenta o Centro de Convívio, justificados possivelmente pela fraca implementação nacional da valência, apresentando por isso uma taxa próxima à do Lar para Idosos, ainda assim inferior ao ano de 2005, que apresentava uma situação de sobrelotação (embora muito próxima dos 100%), reforçando a tendência para uma redução da atractividade desta resposta social³³.

**Gráfico nº 6 – Dispersão das principais respostas sociais por distrito
Continente – 2006**



Fonte: Relatório da Carta Social (2006)

³³ Os dados referidos são provenientes do relatório da Carta Social de 2006

Neste gráfico ressalta, desde logo, a importância do Apoio Domiciliário como a resposta social maioritária em todos os distritos, exceptuando o caso do Distrito de Portalegre. A maior concentração urbana parece estar associada a uma maior concentração de respostas sociais. Lisboa e Porto, encabeçam a lista de distritos com maior número de respostas, constituindo, curiosamente, as cidades com menor *índice de envelhecimento*, bastante inferior à média nacional (17,3%)³⁴. No caso da Guarda, um dos distritos com maior número de respostas sociais, é igualmente um dos distritos com maior *índice de envelhecimento* (25,2%), ultrapassado neste ponto pelo Distrito de Castelo Branco, com um *índice de envelhecimento* de 25,5%³⁵, no entanto, este é um dos três distritos com um menor número de respostas sociais direccionadas para a Velhice, que serão objecto de análise no próximo Capítulo.

³⁴ Fonte: INE Recenseamento Geral da População, Censos 2001

³⁵ Fonte: INE Recenseamento Geral da População, Censos 2001

CAPÍTULO IV – TERRITÓRIOS ENVELHECIDOS: O CASO DO DISTRITO DE CASTELO BRANCO

No primeiro Capítulo deste trabalho centramos a nossa análise no processo de envelhecimento do país, que como vimos tem sido acentuado nas últimas décadas. Este é contudo um processo a várias “velocidades” que afecta particularmente as zonas do Interior do país, por efeitos já aqui diagnosticados e de onde se destaca a migração populacional, sobretudo dos mais jovens.

Neste Capítulo iremos retomar a problemática do envelhecimento demográfico, mas remetendo para uma realidade particular: o distrito de Castelo Branco. Numa primeira abordagem serão analisadas as características sócio-demográficas que justificam o envelhecimento do distrito. Na segunda parte serão analisadas as condições sócio-económicas da população idosa residente no distrito.

4.1. CARACTERÍSTICAS GERAIS DA POPULAÇÃO DO DISTRITO DE CASTELO BRANCO

O distrito de Castelo Branco, como já referimos, é um dos distritos mais envelhecidos do país a par de Portalegre que tem um *Índice de Envelhecimento* ligeiramente superior, respectivamente 25,5 e 26% (Carta Social, 2006). O distrito de Castelo Branco apresenta taxas de crescimento efectivo e natural negativas, assim como uma taxa de natalidade inferior à média nacional, como podemos verificar no quadro nº 2 em anexo (vide anexo H).

Os dados do INE utilizados no quadro nº 2, são bastante abrangentes no intervalo da “idade activa por excelência”: 25-64 anos, pelo que não nos permite detectar a percentagem de população activa que se encontra no limiar da reforma. Todavia, a elevada percentagem de população com 65 e mais anos registada em Idanha-a-Nova e Penamacor (que chega a igualar a população activa) reforça o quadro de envelhecimento dos concelhos externos aos principais núcleos urbanos do distrito. A pirâmide etária destes dois concelhos está invertida – os residentes com mais de 75 anos são bastante superiores aos residentes dos 0 aos 14 anos (base) –, o mesmo acontece em toda a sub-região do Pinhal Interior Sul.

Nos principais núcleos urbanos o processo de envelhecimento populacional não é tão intenso como nos concelhos anteriores, tal como acontece a nível nacional (NUT II). Contudo, como se pode verificar no quadro 3 (vide anexo I), as taxas de crescimento efectivo e natural são igualmente negativas. A sub-região da Cova da Beira e o concelho de Castelo Branco apresentam a maior proporção de jovens do distrito. Esta população (ao contrário dos restantes concelhos) é mais representativa do que a franja de população mais envelhecida (exceptuando o Concelho do Fundão). Estes dados reforçam as diferenças entre os núcleos urbanizados e os concelhos mais periféricos.

O quadro nº 3 revela-nos que a realidade do distrito não é diferente da realidade nacional (e mesmo da generalidade dos países ocidentais) no que respeita aos indicadores sócio-demográficos:

- **Elevada taxa de concentração urbana:** tal como acontece no país, a maioria da população do distrito está concentrada nos centros urbanos: Castelo Branco, Covilhã e Fundão, que reúnem cerca de 69% da população total do distrito.

A concentração urbana nestes concelhos é confirmada pela diferença entre estes e os restantes concelhos do distrito, relativamente à *densidade populacional*. Como podemos verificar no quadro 3, esta taxa é mais elevada nos concelhos já referidos e também em Belmonte. Os concelhos mais periféricos a estes núcleos urbanos como Idanha-a-Nova; Penamacor e Vila Velha de Rodão, não vão além dos 12 hab/Km² o que evidencia uma acentuada divergência entre os núcleos urbanizados e os núcleos predominantemente rurais.

- **Desertificação das zonas rurais:** o reverso da concentração urbana é o processo de desertificação das zonas mais periféricas aos núcleos urbanos. Este processo é visível não só na baixa densidade populacional, como no saldo demográfico dos últimos 20 anos. Quando analisamos os ganhos e perdas de população, verificamos que, apesar de a Covilhã ser o concelho que mais perdeu população em número, em percentagem verificamos que Oleiros, Penamacor, Vila Velha de Rodão e Idanha-a-Nova perderam, em vinte anos, mais de metade da sua população. Este processo é agravado pelos elevados índices de envelhecimento e dependência dos idosos nestas zonas do distrito.
- **Elevado índice de envelhecimento:** Tal como o país e a generalidade dos congéneres europeus, o distrito apresenta um elevado índice de envelhecimento, bastante acima do que acontece na generalidade do país.

Relativamente às divisões internas do distrito, verificamos que os concelhos que mais perderam população são os que apresentam maior índice de envelhecimento. Estes números não surpreendem, uma vez que as perdas populacionais nestes concelhos se devem sobretudo às migrações da população mais jovem em idade activa e reprodutiva, para os principais núcleos urbanos (Dias, 2007). O elevado índice de envelhecimento não só compromete a renovação das gerações, mas está ligado ao aumento do índice de dependência dos idosos, uma vez que uma maior concentração de população envelhecida significa um aumento dos índices de dependência desta coorte. Esta ligação entre estes dois índices está patente no quadro 3 onde podemos verificar que o índice de dependência dos idosos é significativamente maior nos concelhos onde o índice de envelhecimento é bastante elevado (toda a zona do Pinhal Interior Sul e da Beira Interior Sul, exceptuando o concelho de Castelo Branco). O distrito, tal como o país (NUT II), reflecte uma realidade a duas velocidades, em que de um lado estão os concelhos periféricos aos núcleos urbanos principais onde o envelhecimento e a desertificação são já uma realidade bastante acentuada. Do outro lado, os núcleos urbanos onde se concentra a grande maioria dos residentes e os mais jovens.

4.2. CONDIÇÕES SOCIAIS DOS IDOSOS DO DISTRITO DE CASTELO BRANCO

O envelhecimento populacional do distrito trás consigo problemas sociais, que podem implicar uma maior vulnerabilidade à exclusão social destas populações. Tal como vimos no primeiro capítulo a vulnerabilidade face a situações de pobreza é uma das principais consequências do envelhecimento, face aos baixos montantes das prestações sociais. As consequências destes baixos montantes reflectem-se na qualidade de vida dos idosos, em particular no acesso a bens e serviços, inclusive os fornecidos pelas IPSS (Cf. o trabalho de Mauritti, 2004).

Como podemos observar no quadro nº 4 (vide anexo J) o valor das reformas auferidas pelos idosos do distrito de Castelo Branco é inferior à média nacional, colocando-os numa situação de maior vulnerabilidade face à pobreza. Este quadro revela que a assimetria nacional se reflecte de igual modo ao nível interno do Distrito – NUT III, particularmente gravosa no caso do concelho de Penamacor. Este concelho é o que apresenta o valor anual de pensões de reforma mais baixo, além de constituir o

segundo concelho com os mais elevados índices de envelhecimento e dependência (cf. quadro 3).

Relativamente aos núcleos urbanos com índices de envelhecimento e dependência mais baixos, destaca-se o Concelho da Covilhã, o segundo com um valor anual de pensões mais elevado (ainda que inferior à média nacional e mesmo do Centro), constituindo igualmente o concelho com os menores índices de envelhecimento e dependência (ainda assim bastante superiores à média nacional, cf. quadro 3).

Como vimos no capítulo II, além da situação sócio-económica existem outras dimensões sociais que podem gerar ou intensificar processos de exclusão social nos idosos. Destas dimensões destaca-se particularmente o apoio familiar que, no caso do Distrito, pode significar igualmente uma vulnerabilidade à pobreza e exclusão social, sobretudo entre os 23 % de idosos do Distrito que vivem sós (UBI - CES, 2008).

No quadro nº 5 (vide anexo L) calculámos a percentagem de famílias constituídas por 1 e 2 pessoas idosas, tendo por referência o total das famílias clássicas. Da observação deste quadro, realçam-se as assimetrias internas, com os núcleos urbanos principais: Covilhã e Castelo Branco a registarem o menor número de famílias unipessoais de idosos e de núcleos familiares de dois idosos. Sem constituir surpresa, no extremo oposto temos os Concelhos de Idanha-a-Nova e Penamacor. Este último Concelho constitui, um potencial foco de vulnerabilidade à pobreza e exclusão social dos Idosos, uma vez que alia os mais baixos valores de prestações sociais (como vimos no quadro anterior) ao maior número de idosos sem apoio familiar (pelo menos no que diz respeito à partilha da residência), apresenta igualmente uma das menores percentagens de famílias sem idosos, confirmando o quadro de envelhecimento do Concelho já referido.

Os dados desagregados por NUT III, permitem-nos verificar que a região da Cova da Beira é a que concentra um maior número de núcleos familiares sem idosos, confirmando o menor índice de envelhecimento desta sub-região. Relativamente a esta variável, a urbanização parece não constituir um factor diferenciador, uma vez que Castelo Branco (um dos núcleos urbanos principais) não difere muito dos restantes Concelhos. Contudo admitimos que estes núcleos familiares sem idosos sejam proporcionalmente mais jovens, uma vez que, como já referimos no ponto anterior, este é um dos Concelhos que concentra mais jovens, a par dos Concelhos da Covilhã e Belmonte.

Em suma, da análise dos quadros 4 e 5 verifica-se que neste território, existe uma considerável franja da população que necessita de uma particular atenção quer da parte dos poderes públicos, quer das organizações da sociedade civil. Aos primeiros associam-se essencialmente os baixos montantes das prestações sociais, em particular a pensão dos regimes não contributivos (um dos maiores responsáveis pelos baixos montantes destas prestações) e a pensão de sobrevivência. Das organizações da sociedade civil espera-se que apoiem os mais necessitados, em particular os que não têm apoio familiar. A atenção destas organizações a estes públicos, pode colocar entraves à sua sustentabilidade financeira, devido às baixas participações dos utentes, resultado das igualmente baixas prestações estatais, como alerta o Dirigente da distrital da UIPSS (Dirigente Federativo - DUIPSS):

«O Interior onde nós vivemos é uma zona abandonada é uma zona desprotegida, enquanto que há outras zonas no país que já estão perfeitamente equipadas e apoiadas e tem que haver alguma discriminação positiva. (...). No distrito de Castelo Branco as pessoas têm rendimentos muito baixos, essas organizações vivem com muitas dificuldades, deveria haver a nível nacional a preocupação com a discriminação positiva.» (DUIPSS)

À semelhança do que defendem Guillemard e Fernandes (1997, cf capítulo I), a falta de apoio familiar justifica a actividade das organizações de apoio a idosos., tal como podemos verificar no depoimento de um dos Dirigentes entrevistados.

«No fundo é dar ao idoso aquilo que ele não tem em casa, porque infelizmente a própria sociedade empurra os filhos para os empregos, empurra os filhos para condições que não têm tempo para dar aos pais (...). Os pais vêm-se no isolamento sem terem ninguém que os acuda e o objectivo fundamental da nossa acção é criar as condições sociais necessárias para sermos um complemento do idoso daquilo que ele não tem em casa» (Dg 4 ASS)

Ao longo deste capítulo analisámos as causas macro e micro que justificam a emergência e desenvolvimento das Organizações do Terceiro Sector de Apoio a Idosos no distrito de Castelo Branco. A causa macro mais evidente e divulgada é o envelhecimento do distrito, particularmente acentuado nos Concelhos periféricos aos núcleos urbanos principais. Associadas ao processo de envelhecimento do distrito, surgem outras dimensões que podem ser igualmente justificativas da emergência, mas sobretudo da dimensão das organizações de apoio ao idoso. A desertificação dos concelhos rurais é favorável à emergência de pequenas e médias organizações, que funcionam ou podem funcionar como alternativa à carência de recursos, particularmente no âmbito da saúde e transportes.

A outra dimensão é a concentração urbana, favorável à emergência de organizações de grandes dimensões, que analisaremos no próximo capítulo. A concentração urbana influencia, igualmente, a sustentabilidade financeira das pequenas e médias organizações. Os núcleos urbanos, ao concentrarem a população activa e inactiva com maiores recursos (provenientes do trabalho assalariado) deixam nas zonas rurais e semi-urbanas as populações com menores valores de prestações sociais, (provenientes em grande medida dos Regimes da Actividade Agrícola), afectando muito particularmente os Concelhos de Idanha-a-Nova e Penamacor.

A última causa macro está relacionada com a recomposição da sociedade providência (Rêgo, 2003) e particularmente da família. Neste capítulo verificámos que a solidariedades intergeracionais, associadas à família extensa, não parecem constituir uma alternativa para mais de metade da população do distrito (56,2% das famílias não tem indivíduos com mais de 65 anos).

Relativamente às causas micro, na medida em que podem explicar o desenvolvimento das organizações, no sentido de dar resposta a problemas concretos (Estêvão, 1997, Rêgo, 2003), analisamos os agregados familiares. Como verificamos na análise do quadro nº 5 as famílias clássicas compostas por um idoso são predominantes no distrito de Castelo Branco. O mesmo se passa com os núcleos familiares constituídos por dois idosos (exceptuando o caso da Covilhã). A constituição das famílias com e sem núcleo familiar e particularmente estas últimas podem gerar situações de isolamento social que justificam a intervenção das OTS's de apoio a Idosos.

CAPÍTULO V – EQUIPAMENTOS SOCIAIS PARA IDOSOS EM TERRITÓRIOS ENVELHECIDOS

No Capítulo III analisamos as respostas sociais para idosos na generalidade do país, neste capítulo estas respostas serão estudadas por referência ao Distrito de Castelo Branco. Num primeiro momento será analisada a origem e dimensão das OTS's proprietárias de equipamentos sociais para idosos. Estas duas dimensões podem constituir parte da justificação para a organização e funcionamento dos modelos internos e externos das organizações que constitui a principal problemática deste trabalho. Posteriormente serão analisadas as respostas sociais existentes no distrito, bem como a sua dispersão pelos 11 Concelhos que compõem o distrito. Será analisada igualmente a utilização dessas respostas, para aferirmos a adequação destas às necessidades de um distritos mais envelhecidos do país (análise macro).

5.1. ORIGEM E DIMENSÃO DAS IPSS'S DE APOIO A IDOSOS NO DISTRITO DE CASTELO BRANCO

O Distrito apresenta, quanto à origem das IPSS de apoio ao idoso, uma tendência divergente das conclusões de Capucha et al. (1995) referidas no ponto 3.1. As organizações ligadas directa ou indirectamente à Igreja Católica não são maioritárias no distrito. Como podemos verificar no gráfico 7, é clara a preponderância da forma associativa (ASS). De notar que, ainda que de forma residual, as FSS incluem as fundações por doação benemérita, que não resultam de uma elevação canónica, mas sim da vontade do fundador.

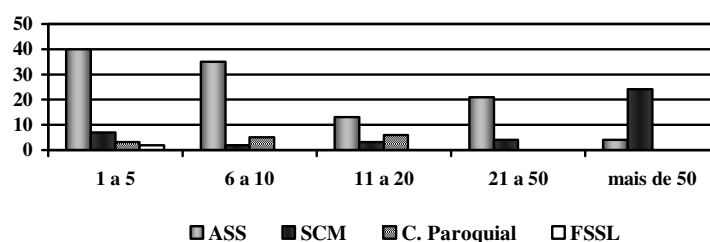
Gráfico nº 7 – Origem das IPSS de Apoio aos Idosos do distrito de Castelo Branco



Fonte: Carta Social (dados de 2007/2008, consultada em Fevereiro 2008)

No que respeita à dimensão das organizações, não possuímos dados específicos no que toca às Organizações de Apoio ao Idoso. Contudo, um estudo da REAPN de Castelo Branco (Dias 2007), pode fornecer algumas pistas nesse aspecto. Segundo este estudo, as ONG's de apoio ao idoso são amplamente maioritárias (no Distrito), perfazendo cerca de 81,1% do total de ONG's existentes. Por este motivo, consideramos que os dados apresentados no estudo relativamente às ONG's do Distrito remetem essencialmente para as ONG's de Apoio a Idosos.

Gráfico n.º 8: Dimensão das OTS's de Castelo Branco segundo o n.º de funcionários



Fonte: Dias 2007

A observação do gráfico n.º8 revela-nos à partida dois dados importantes, por um lado, podemos afirmar que as associações, ainda que maioritárias quantitativamente são constituídas essencialmente por organizações pequenas dimensões, segundo o critério definido por Capucha et al. (vide Capítulo III), enquanto que a larga maioria das misericórdias do distrito são de grande dimensão. Os dados relativos a estas organizações estão em consonância com os dados nacionais recolhidos por Capucha et al. (1995). O mesmo não se pode afirmar dos Centros Sociais Paroquiais que, além de estarem sub representados no Distrito (relativamente aos dados nacionais do mesmo autor), são constituídos, essencialmente, por pequenas e médias organizações.

Não nos foi possível cruzar os dados deste gráfico com o número de utentes abrangidos. No entanto se considerarmos o âmbito de intervenção, verificamos, segundo os dados recolhidos por Dias (2007) que as pequenas organizações intervêm sobretudo ao nível das freguesias/paróquias, ao passo que as organizações muito grandes actuam a um nível Concelhio. Estes dados são parcialmente comprovados no nosso estudo. A misericórdia que entrevistámos (de grande dimensão) tem um âmbito de intervenção concelhio, abrangendo cerca de 600/700 idosos. No caso do Centro Social Paroquial, apesar desta poder ser considerada uma organização de pequenas dimensões, abrange 3

freguesias contíguas, para um total de 40 utentes. Na Fundação laica que entrevistámos, também de pequenas dimensões o âmbito é essencialmente local, muito embora também possa eventualmente abranger outra freguesia por vontade do fundador. Apesar disso o grosso da actividade é exercido na localidade, abrangendo 35 utentes. No caso da Associação e tratando-se de uma organização na fronteira entre a média e a grande dimensão, com 21 funcionários, o âmbito de intervenção extravasa a freguesia mas sem ter um carácter concelhio, abrangendo diversas freguesias limítrofes e uma média de 60 utentes.

Podemos verificar pelas organizações que entrevistámos que a dimensão obviamente influencia o número de utentes abrangidos. Por esse motivo, podemos admitir que as organizações da Igreja Católica e particularmente as Misericórdias sejam as organizações que mais utentes abrangem, afirmando-se, por essa via, como os principais prestadores de cuidados a idosos, tal como foi verificado no estudo de Capucha et al. (1995). Contudo, ao contrário deste estudo (cf. ponto 3.2.1), os Centros Sociais Paroquiais não só não estão em maioria quantitativa, como não abrangem o maior número de utentes, constituindo as Associações de Solidariedade Social as segundas maiores prestadoras de cuidados institucionalizados a idosos no Distrito em termos de número de utentes abrangidos.

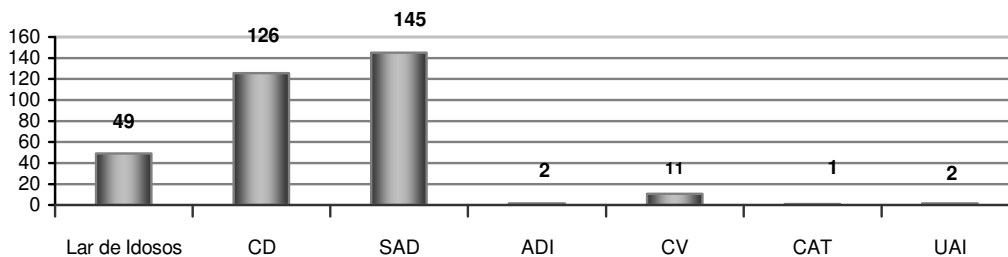
5.2. RESPOSTAS SOCIAIS PARA IDOSOS NO DISTRITO DE CASTELO BRANCO

Como vimos nos capítulos anteriores, as respostas sociais direccionadas para os idosos são muito distintas entre si, indo dos *Serviços de Proximidade* que apostam na manutenção do idoso no seu meio social, passando pelas organizações de institucionalização (Lares), até respostas mais inovadoras, que funcionam como “retaguarda” hospitalar (Unidade de Apoio Integrado³⁶) ou que prestam cuidados ao domicílio de forma transdisciplinar e acompanhada 24 horas (Apoio Domiciliário Integrado³⁷).

³⁶ Ver glossário, anexo O

³⁷ Ver glossário, anexo O

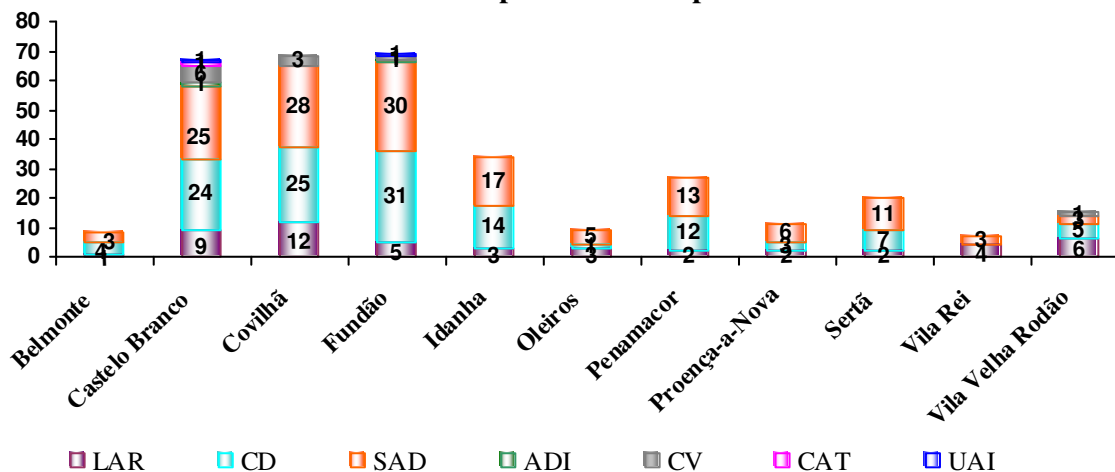
Gráfico nº9: Respostas Sociais para idosos: Distrito de Castelo Branco



Fonte: Carta Social (dados de 2007/2008, consultada em Fevereiro 2008)

O gráfico nº 9 demonstra o predomínio dos *Serviços de Proximidade* e em particular do *serviço de apoio domiciliário*, em detrimento das respostas sociais que apostam na institucionalização (lar de idosos), em concordância com a realidade constatada no país (cf. ponto 3.2.1).

Gráfico nº 10- Respostas Sociais por Concelho



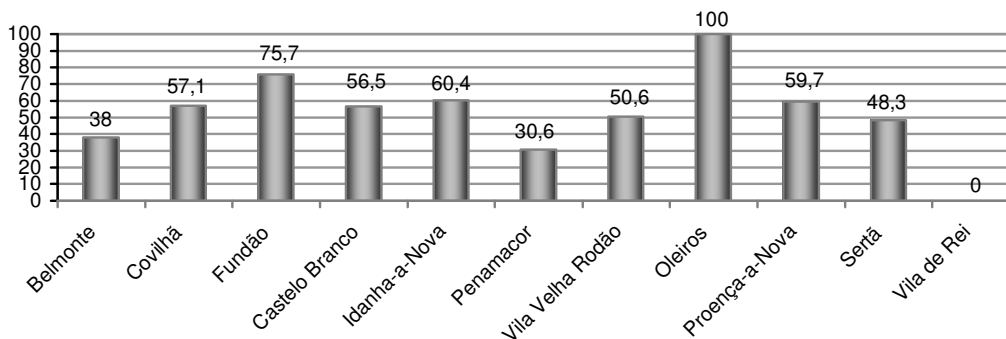
Fonte: Carta Social (dados de 2007/2008, consultada em Fevereiro 2008)

No gráfico nº 10 é notório que os principais núcleos urbanos (Castelo Branco, Covilhã e Fundão) concentram não só o maior número de respostas sociais, mas igualmente uma maior diversidade. O gráfico revela, igualmente, a presença das valências tradicionais destas organizações (*lar, centro de dia e apoio domiciliário*) em todos os concelhos do Distrito (exceptuando Vila de Rei onde não existe a valência de *centro de dia*). Valências mais inovadoras como as *unidades de apoio integrado* (UAI)

ou o *Apoio Domiciliário Integrado* (ADI) estão ainda muito pouco difundidas e cingem-se aos Concelhos de Castelo Branco e Fundão, fruto da iniciativa das Misericórdias locais (com maior capacidade técnica e recursos disponíveis). Uma outra característica das respostas sociais do Distrito é o aparente carácter urbano dos *centros de convívio*, uma vez que estão presentes quase exclusivamente nos principais concelhos urbanos.

As respostas sociais incluídas no gráfico nº 10, não correspondem individualmente a organizações. Cerca de 69,3% das organizações incluem duas valências nos serviços que prestam à comunidade. Destas, cerca de 88% são Centros de Dia que incluem a valência de Apoio Domiciliário. Os restantes são essencialmente Lares de Idosos que incluem a valência de Apoio Domiciliário (12,3%). As Organizações que incluem 3 ou 4 valências são menos expressivas perfazendo 15,1 e 2,6% respectivamente (Carta Social 2007/2008, dados tratados pela autora).

Gráfico nº 11- Taxa de utilização(%) da Valência: Centro de Dia



Fonte: Carta Social, dados referentes a Março de 2008

O gráfico nº 11 demonstra-nos que, apesar dos Centros de Dia constituírem uma das respostas Sociais mais difundidas no Distrito, têm uma taxa de utilização³⁸ bastante abaixo das capacidades da valência. Como podemos verificar no gráfico 11 a sub lotação da valência é independente do meio, dos *Índices de Envelhecimento e Dependência dos Idosos*, uma vez que abrange todos os Concelhos, à excepção do Concelho de Oleiros, cuja resposta social tem uma capacidade bastante limitada (tem apenas 6 utentes) e o Concelho do Fundão que tem uma taxa de utilização mais próxima dos 100%.

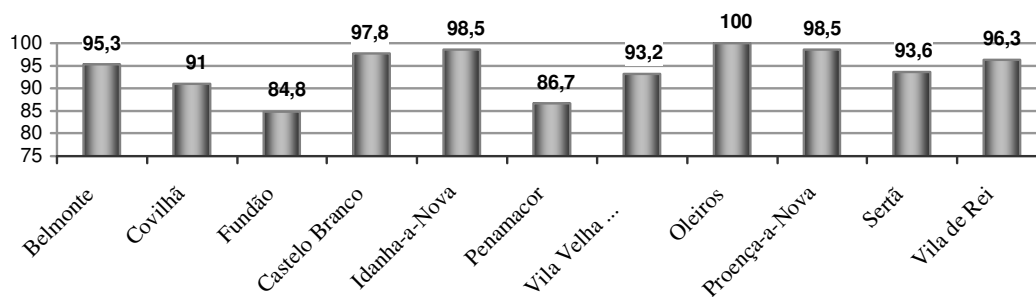
³⁸ A taxa de utilização das Respostas Sociais é calculada através da diferença entre a capacidade da resposta e o nº de utentes efectivos que utilizam essa resposta.

Os dados apresentados podem sofrer algumas alterações devido aos movimentos da população (óbitos, mudanças de residência, entre outros). Contudo, a baixa taxa de utilização é de tal forma expressiva em todos os Concelhos que não a podemos considerar apenas como fruto dos movimentos populacionais, o que nos coloca algumas questões: *porque será que os Centros de Dia não estão, aparentemente, a “atrair” os idosos? As necessidades locais terão sido sobreavaliadas? Estará o modelo da valência a necessitar de ajustes de modo a responder às necessidades da população?* A resposta a estas questões não será linear, pelo que um cabal esclarecimento acerca da situação actual dos Centros de Dia poderia e deveria ser equacionada noutra investigação.

A falta de atractividade desta valência foi igualmente referida pelas organizações do nosso estudo

«Eu tenho notado a nível de freguesia é que os idosos preferem estar em casa do que vir para o Centro de Dia e passarem lá o dia, se eu lá for agora sou capaz de ter lá 4 ou 5 utentes porque os outros preferem estar em casa, nós levamos-lhes lá as refeições, tratamos-lhes da roupa, este intercâmbio é uma espécie de domicílio se ser apoiado, mas pronto, foi um hábito que foi criado, as pessoas entendem que é assim eu também entendo que se as pessoas se sentem bem no seu cantinho, na sua casa é aí que devem de estar» (Dg 3).

Gráfico nº 12 -Taxa de Utilização (%) da Valência: Lar de Idosos



Fonte: Carta Social, dados referentes a Março de 2008.

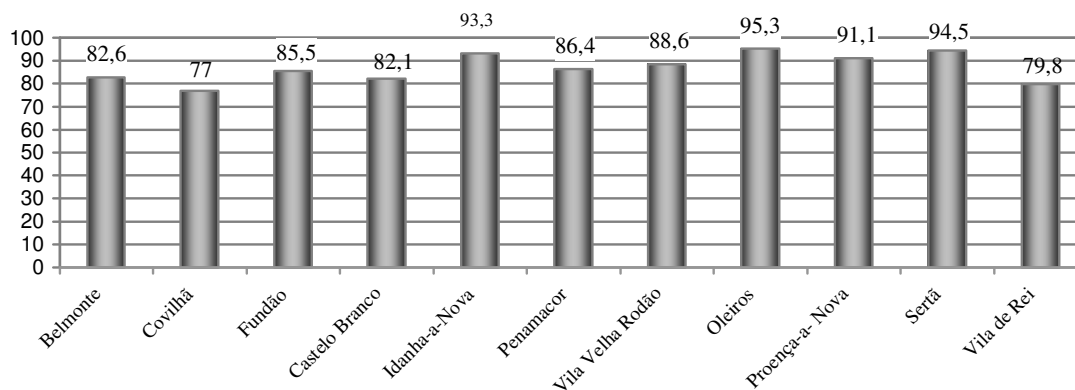
Ao contrário do Centro de Dia, a taxa de utilização da Resposta Lar de Idosos é bastante mais elevada, estando na média dos 94,2% de utilização. Esta elevada taxa pode colocar em causa as necessidades das populações, uma vez que não resta muita margem para a institucionalização de mais idosos, podendo dar origem a listas de espera. Num estudo realizado pelo Centro de Estudos Sociais da Universidade da Beira Interior, detectou-se que só no concelho da Covilhã existiam 1274 idosos em lista de espera para entrada em Lar. Esta situação é ainda mais grave no concelho de Castelo Branco onde

3837 idosos aguardam entrada nestas instituições. E a espera, segundo o mesmo estudo, pode variar de 6 meses a 1 ano (UBI_CES, 2008). Dados do nosso estudo detectaram cerca de 400 idosos em lista de espera para entrada só na Misericórdia que entrevistámos. Na Associação o número é bem mais reduzido – 83 utentes –, ainda que significativo face à capacidade da valência – 16 utentes –, o que confirma plenamente o resultado do UBI-CES. Como alerta o mesmo estudo, os dados podem ser de algum modo falaciosos, uma vez que pode existir duplicações de listas.

Ainda em relação a esta resposta, também não se denotam diferenças significativas mediante o meio (rural ou urbano) ou os Índices de Envelhecimento ou Dependência, uma vez que se mantém uma ligeira diferença entre a capacidade e o número de utentes em todos os concelhos (exceptuando o Concelho de Oleiros).

Nos Concelhos de Vila de Rei e de Vila Velha de Rodão, a taxa de utilização dos Lares de Idosos não estaria abaixo da capacidade dos equipamentos, se não fosse a presença de entidades lucrativas nestas zonas. No caso de Vila Velha de Rodão cerca de 45,2% do total dos utentes institucionalizados do Concelho reside em entidades lucrativas, no caso de Vila de Rei essa percentagem é mais reduzida, representando 11,1% do total dos utentes em Lar.

Gráfico nº 13- Taxa de Utilização (%) da Valência: SAD



Fonte: Carta Social, dados referentes a Março de 2008.

A Taxa de utilização da resposta Apoio Domiciliário, apesar de não ser tão elevada como a de Lar de Idosos, é bastante elevada em todos os Concelhos. Também em relação a esta resposta as diferenças entre Concelhos urbanos/rurais e Índices de Envelhecimento e Dependência não é significativa, registando-se apenas uma ligeira variação nos concelhos mais urbanos (e mais jovens) como a Covilhã e Castelo Branco.

A reduzida margem entre a capacidade e os utentes que frequentam a resposta, demonstra a atractividade da resposta como alternativa à institucionalização permanente.

A realidade do Distrito acompanha a tendência nacional em termos de respostas sociais, nomeadamente na relação urbanização/concentração e diversidade de respostas disponíveis. Um outro ponto de confluência com o panorama nacional é o predomínio dos *Serviços de Proximidade* e, particularmente, do *serviço de apoio domiciliário* quer em termos de dispersão, quer em termos de taxa de utilização. A resposta Centro de Dia, tal como acontece no País, detém uma taxa de utilização bastante inferior às restantes valências, particularmente em relação ao Lar e ao Apoio domiciliário.

A elevada taxa de utilização dos Lares para idosos, em todos os Concelhos, coloca a questão da possibilidade destas organizações responderem a novos casos sociais e da necessidade da criação de novas respostas ou ampliação das existentes. Uma forma de contornar esta questão poderia passar por uma gestão mais racional destas respostas, que passaria pela não institucionalização de pessoas com um elevado grau de autonomia, evitando desse modo uma longa permanência nestas valências, tal como podemos comprovar no nosso estudo:

«Há utentes que já estão há vinte e tal anos em lar, temos utentes em apoio domiciliário que estão desde que o centro de dia abriu há 16 anos (...).» (TSSI SCM)

Apesar disso, esta questão não pode ser vista de uma forma linear ou simplista são diversos os motivos sociais podem levar à institucionalização. Esses motivos podem não passar pelas idades mais avançadas ou saúde, o isolamento e a solidão são motivos cada vez mais fortes para recorrer aos serviços destas organizações.

Neste capítulo analisámos as características gerais das organizações de apoio a idosos no distrito de Castelo Branco. O distrito demonstra algumas particularidades, nomeadamente em relação ao peso das organizações ligadas directamente à Igreja Católica. Ao contrário dos dados nacionais, os dados relativos ao distrito demonstram que estas organizações não são em maior número, particularmente quando comparadas com as associações. Estas organizações também não são de grande dimensão, distribuindo-se quase equitativamente pela pequena e média dimensão.

Analísamos igualmente neste capítulo as respostas sociais existentes no Distrito. Neste aspecto, o território em análise apresenta uma realidade similar à generalidade do país. Em primeiro lugar pelo predomínio dos serviços de proximidade, particularmente do *centro de dia* e o *serviço de apoio domiciliário*. Tal como o país a valência de *centro de dia* parece carecer de atractividade, uma vez que tem a mais baixa taxa de utilização da valência. O *serviço de apoio domiciliário*, por seu lado apresenta elevadas taxas de utilização da valência em consonância com a realidade nacional. O lar de idosos, tal como acontece no país, é a valência que apresenta a maior taxa de utilização (ainda assim ligeiramente inferior à média nacional). A lotação da valência pode colocar em causa a resposta das organizações a novos casos sociais, situação particularmente grave se tivermos em conta os índices envelhecimento e dependência dos idosos do Distrito.

As características demográficas do distrito, que apontam para um crescente envelhecimento da população, colocam sérios desafios às actividades destas organizações. Tendo em conta que o apoio a idosos é realizado principalmente por IPSS's, é fundamental avaliar o modo como estas organizações se estruturam quer internamente, que na relação que mantêm com o seu entorno social, será esse objecto de análise do próximo capítulo.

CAPÍTULO VI – AS ORGANIZAÇÕES DE APOIO A IDOSOS “OLHADAS” POR DENTRO: O MODELO DE GESTÃO INTERNA

A forma como as instituições se organizam internamente, que designamos de modelo interno, tem seguido duas linhas de investigação distintas que tentamos, conciliar. Numa primeira linha, temos uma concepção formal de modelo interno «associado, (...)», à forma jurídica e disposições legais sobre os respectivos órgãos sociais» (Hespanha et al., 2000:237). Seguindo esta linha, o modelo interno de gestão diria respeito apenas a questões como a constituição dos órgãos directivos, o processo de eleição dos órgãos sociais, mandatos, rotatividade da direcção e tipo de organigrama (Hespanha et al. 2000, Joaquim, 2007). Numa outra linha, temos uma concepção mais ampla do modelo, abrangendo não só as questões formais, mas outros processos internos, como a delegação de competências e as relações profissionais (Hespanha et al., 2000), ou ainda, acrescentando o âmbito de intervenção, a formação de parcerias, forma de conhecimento de problemas sociais e tomada de decisão, melhoria de desempenho e os recursos humanos (Capucha et al. 1995).

Para Moura (2000) o estudo da governação ocupa-se não só das questões formais, já enunciadas, mas igualmente com o poder no interior das organizações. O estudo do poder engloba a forma como este influencia as relações internas, mas igualmente como este poder pode desenhar a missão, os objectivos e a própria avaliação de resultados. Para o mesmo autor, existe «uma relação directa entre governação, desempenho e resultado ou, dito de outro modo, essa é a forma de investigar em que medida é que os meios, eleitos pelos presidentes, foram os mais ajustados ao fim» (Moura, 2000: 155-56). O autor refere os processos de tomada de decisão como influenciadores do desempenho das organizações, servindo como referencial de distinção entre o modelo agenciário e dos *Stakeholders* definidos no ponto 2.3.3.

Neste trabalho, o modelo interno de gestão, além de incluir as questões formais relacionadas com os órgãos directivos, inclui ainda os processos de tomada de conhecimento dos problemas sociais, os processos de decisão, a definição da estratégia, o financiamento e a gestão dos recursos humanos. Ao contrário de Capucha et al. (1995) não incluímos as parcerias e as relações com outros organismos, optando pela inclusão destas dimensões no modelo de gestão externa. Também não incluímos a intervenção

social (que será abordada num capítulo em separado), embora reconheçamos que estes modelos não são estanques influenciando-se mutuamente.

6.1. MODELO FORMAL INTERNO

O modelo formal compreende, como já referimos, a constituição dos órgãos directivos, a forma de eleição dos dirigentes, a duração dos mandatos, a rotatividade da direcção e o tipo de organigrama. Todas estas questões estão normalmente pré-programadas nos Estatuto das Organizações, resultado da sua origem jurídica. É nos estatutos que se define a constituição dos órgãos colegiais, a forma de eleição e os mandatos da direcção.

Os Centros Sociais Paroquiais distinguem-se das restantes organizações pela ausência de uma Assembleia ou Conselho Geral, contrariamente ao que acontece nas restantes congéneres (associações e misericórdias) onde este órgão assume funções de fiscalização. Nas fundações religiosas «admite-se a falta do “órgão de fiscalização”e, nestes caso, as suas funções poderão ser atribuídas à entidade fundadora» (Hespanha et al., 2000: 237). No nosso estudo podemos verificar que a ausência de órgão fiscalizador se verifica igualmente na outra forma de fundação (laica). Quer o Centro Social Paroquial, quer a Fundação laica referiram ter apenas um órgão colegial ou entidade, numa posição hierarquicamente superior – o Bispado no caso da fundação religiosa e o Presidente do Conselho Administrativo, no caso da fundação laica, não sendo referido qualquer órgão que inclua a comunidade. No caso da Misericórdia além do Órgão Colegial Administrativo, neste caso a Comissão Administrativa, com funções de direcção, é referida a existência de uma Assembleia-geral de Irmãos. No caso associativo é referida a existência de uma Assembleia-geral de Sócios.

A ausência de órgãos de fiscalização mais abrangentes não é a única particularidade da forma fundacional. A forma de eleição e a duração de mandatos, marcam também a diferença relativamente às restantes congéneres. O processo de eleição do presidente é por nomeação, seja por inerência dos estatutos, como no caso dos Centros Sociais Paroquiais, onde o pároco da freguesia é por inerência o Presidente da Direcção, seja por nomeação do fundador que, por sua vez, nomeia o seu substituto.

«O Dr... (anterior presidente nomeado pelos dadores) pediu-me juntamente com outro “moço” que estava à frente daquilo e entenderam que deveriam arranjar alguém para ir tomar conta daquilo. (...) fiquei eu, (...) de modo que sou eu quem está mais ou menos a gerir aquilo» (Dg3, FSSL)

No caso da Associação, a obrigatoriedade legal impõe a eleição dos órgãos sociais, sejam Administrativos ou Fiscais, bem como a rotatividade da direcção, através da limitação de mandatos. Contudo, como verificaram Hespanha et al mesmo com a limitação dos mandatos, a verdade é que esta determinação é:

«normalmente flexibilizada sob a justificação da ausência de alternativa ou sempre que a assembleia geral ou entidade fundadora considere, no interesse da instituição, não ser conveniente proceder à substituição dos mesmos» (2000: 237).

Esta é a situação da Associação que entrevistámos, cujo Presidente está em funções há oito anos. Quanto à limitação de mandatos o dirigente refere:

«A limitação do Presidente são dois mandatos de três anos, desde que a Assembleia Geral não dê um voto de utilidade ao Presidente. Quando a Assembleia apela ao Presidente para continuar, pode continuar» (Dg4 ASS).

No caso da Misericórdia que entrevistámos, a organização vive presentemente um período que Capucha et al. designam de «situações de crise organizacional» (1995: 89). Foi eleita uma Comissão Administrativa para substituir o Provedor anterior, devido a divergências internas relacionadas, sobretudo, com questões financeiras.

O tipo de organigrama que encontramos em todas as organizações é vertical e extremamente hierarquizado. No caso das formas fundacionais, e uma vez que são duas estruturas sem Técnicos de Serviço Social, o organigrama é directo dos órgãos directivos (nomeadamente do presidente) para os funcionários executantes na base da Organização. Existe, no caso da fundação laica uma certa hierarquia informal entre os funcionários executantes, uma vez que é escolhido (pelo presidente) um interlocutor que medeia a relação entre o presidente e as funcionárias. Contudo essa funcionária tem igualmente funções executantes que lhe estão atribuídas, não podemos então falar da figura de “encarregada” enquanto responsável pela vigilância do funcionamento, uma vez que acumula funções de Ajudante de Acção Directa. É o Presidente que assume a vigilância do funcionamento da organização:

«Pessoalmente, vou lá muita vez, vou lá almoçar quase todos os dias e vejo como é que é, ou então falo com a moça que está responsável e ela depois transmite.» (Dg 3 FSSL).

No caso das restantes organizações, e tratando-se de médias/grandes organizações o organigrama é mais complexo e caracteriza-se por uma especialização e definição de funções. Em relação à Misericórdia, o organigrama é bastante complexo, existem diferentes gabinetes (de Recursos Humanos, Financeiro, Centro Integrado de

Desenvolvimento Social - que define os critérios de admissão dos utentes em Lar e Gabinete Social), bem como diferentes responsáveis máximos dos equipamentos, que respondem perante a Comissão Administrativa.

«Outros que impliquem gastos financeiros, aí pedimos ao gabinete financeiro e eles é que dizem se dão ou não. (...). Sou responsável pela área acção social, sou responsável pela área dos cuidados continuados de saúde e também tenho a meu cargo a responsabilidade de representar a instituição nalguns organismos, portanto, tenho essas funções bem definidas. Por sua vez, no Gabinete Social há colegas com outras funções definidas (...).» (TSSI SCM)

No que respeita à Associação o organigrama é mais linear, com apenas uma hierarquia intermédia e uma secundária.

«Quem está à frente da organização é a educadora social. Quando ela não está, está a estagiária que está no Centro de Noite, quando ela não está, está a menina dos serviços administrativos, quando ela não está, está a cozinheira (...). A hierarquia de tomada de decisões é sempre assim.» (Dg 4 ASS)

A organização formal das instituições de apoio a idosos que estudámos tende para a adopção de uma forma mais condizente com o modelo tradicional (Capucha et al. 1995) *monocrático* (Hespanha et al. 2000) ou *agenciário* (Moura 2000). O modelo que designamos de tradicional e que segundo Capucha et al. (1995) se caracteriza pelo “personalismo” traduzido numa dependência relativamente ao líder, visível nos baixos níveis de rotatividade, presente em todas as organizações entrevistadas (exceptuando o caso da misericórdia que se encontra num situação igualmente excepcional, em termos de liderança) e na nomeação ou aclamação dos dirigentes.

O modelo *monocrático* é baseado «numa legitimidade de cariz ético-religioso ou no direito de propriedade patrimonial» (Hespanha et al., 2000: 238). Este modelo caracteriza-se por uma concentração de poder, que pode não ser somente apanágio das fundações, mas também das ASS. «Também aqui as práticas institucionais parecem ser sobretudo moldadas pelos quadros morais e concepções de autoridade (e de solidariedade) dos dirigentes, em particular dos presidentes da direcção, mais do que pela organização formal ou pelas disposições legalmente definidas para as associações de solidariedade» (idem:239). Como vimos, no caso das Fundações entrevistadas a legitimidade é conferida por inerência directa (no caso da FSS religiosa) e por nomeação, no caso da FSS laica. No caso da ASS que entrevistamos, a legitimidade é conferida pela Assembleia-geral, que reconduziu o Presidente apesar deste já ter terminado o período máximo instituído nos estatutos da organização. Dada a condição da misericórdia ao nível directivo não podemos retirar elações a este respeito.

As características do modelo formal das organizações entrevistadas indiciam a presença de modelo tradicional ou agenciário, dada a permanência do líder e a forma da sua eleição. O modelo agenciário, tal como foi definido no ponto 2.3.3, é próximo do modelo *monocrático*, na medida em que associa ao poder do presidente da organização:

«o poder de definir o que é a finalidade da organização e a forma como deve ser controlada a sua concretização, detêm um poder quase absoluto sobre as mesmas, em circunstâncias em que é quase impossível controlar a sua actuação» (Moura 2000: 158).

A confirmação da presença desse modelo implica, deste modo, a análise de outras dimensões do modelo interno, nomeadamente os processos de decisão, a delegação de competências, o relacionamento profissional e a gestão de recursos humanos, bem como a definição da estratégia.

6.2. PROCESSOS DE DECISÃO

Os processos de tomada de decisão foram neste trabalho tipificados em duas vias, i) as decisões em matérias importantes para a vida da organização, como a alienação de património e ii) decisões quotidianas. Para além do conhecimento dos processos e a responsabilidade das decisões, as questões colocadas a este respeito tentam também verificar o grau de autonomia dos agentes envolvidos no processo.

Capucha et al. (1995) construíram uma tipologia dos diferentes tipos de atitude nos processos de tomada de decisão. Para os autores, uma clivagem extrema dividiria os que privilegiam a “responsabilidade partilhada” daqueles que se inclinam para a “responsabilidade pessoal assumida”. Aos primeiros correspondem posturas democráticas em que todos os agentes (presidente e subordinados) são ouvidos e posteriormente, e em conjunto, são tomadas as decisões. Aos segundos correspondem os presidentes que assumem sozinhos as decisões importantes, comunicando (ou não) aos subordinados as decisões. Será com base nesta tipologia que iremos analisar as organizações que entrevistámos, tendo em atenção que, dentro destes dois extremos, existem posições intermédias que oscilam entre uma e outra posição.

As formas fundacionais caracterizam-se pela maior proximidade à “responsabilidade pessoal assumida”, em matérias importantes como o património, as entidades máximas (Bispado e Conselho de Administração) decidem em conjunto.

«Nós, como somos uma organização da Igreja, temos que dar conhecimento ao Bispado. Não podemos vender nada sem lhes dar conhecimento.» (Dg 1 FSS)

«Sempre em reunião de Concelho de Administração, como eu já disse reunimos (...) e decidimos, por exemplo foi necessário comprar uma carrinha para os domicílios e reunimos e decidimos» (Dg 3 FSSL)

Se tivermos em conta que a tipologia de Capucha et al. (1995) se refere essencialmente à relação dos dirigentes com o pessoal subordinado, é notória a fraca participação destes nos processos de decisão, em particular nas questões importantes que não são sequer consideradas como questões passíveis de discussão com os restantes recursos humanos. Constituem, isso sim, uma questão que diz respeito aos órgãos colegiais superiores ou abrangentes. A concentração de poderes na figura do presidente é igualmente visível nas questões da gestão quotidiana, assumindo para si a gestão do funcionamento diário, intervindo nos níveis mais micro, como a relação com os fornecedores ou nas deslocações extraordinárias.

«Eu estou cá todos os dias por isso se for preciso alguma coisa eu estou cá, eu tenho 5 obras que estou entregue e nada é feito sem o meu consentimento e sem a minha assinatura» (Dg 1 FSS).

«Para já são tomadas pela funcionária responsável é ela que faz as compras (...) uma que seja mais complicadazita, a funcionária liga-me ou então toma a decisão e depois dá-me conhecimento que é uma exigência que eu faço, para já para estar a par porque sou administrador e depois para poder informar os outros disso, porque às vezes pode haver coisas que é necessário comunicar, quando são coisas mais complicadas (...).» (Dg 3 FSSL).

Numa posição mais extremada às formas fundacionais, a misericórdia aproxima-se mais do modelo da “responsabilidade partilhada”, na medida em que é definida por Capucha et al. (1995) como incluindo «os que dizem tomar decisões rotineiras, delegando nas pessoas indicadas as decisões sobre questões importantes» (Idem: 95). A misericórdia que entrevistámos apenas ligeiramente se aproxima desta afirmação de Capucha et al., uma vez que não foi assumida pela direcção uma tão elevada delegação dos processos de decisão, assumindo para si a última palavra relativamente aos relatórios técnicos.

«Em tudo o que diz respeito ao gabinete social, menos nas admissões dos utentes em Lar e na definição das mensalidades e outros que impliquem gastos financeiros, aí pedimos ao gabinete financeiro (...)» (TSSI-SCM)

A organização do processo de decisão da misericórdia em análise, parece ser mais coincidente um modelo mais democrático, próximo do modelo dos *stakeholders*. Contudo, convém realçar que esta aproximação é apenas parcial, uma vez que a direcção reserva para si a última palavra nas decisões, particularmente naquelas relacionadas com as valências mais “importantes” – Lar de idosos.

A associação é mais difícil de classificar, ora aproximando-se dum modelo mais agenciário/monocrático, ora revelando uma posição mais democrática. Assim, se por um lado há uma elevada concentração de poder de decisão por parte do presidente, por outro lado, é reconhecida na estrutura técnica um papel qualificado, como especialistas nos assuntos. É sobretudo ao nível das decisões do quotidiano que a inclinação democrática é mais evidente:

«Foram dados poderes ao Presidente, coadjuvado com o apoio das técnicas da Instituição para gerir o dia-a-dia (...). O Presidente faz um relatório das actividades (...) apresenta-se à direcção as decisões desse mês e projectam-se para o mês seguinte. O gerir o dia-a-dia é responsabilidade do Presidente e dos técnicos da Instituição. (...). Quando está em causa, não a aquisição de património, mas de alienação, tem que passar sempre pela Assembleia-geral (...).» (Dg 4 ASS)

«Na hora, se aparecer uma situação muito urgente de um utente, tenho que decidir na hora. Outro tipo de decisões têm que ir à Direcção (...). É sempre a Direcção a decidir.» (TSS2 ASS)

Os dados recolhidos permitem traçar uma associação entre os processos de decisão e os modelos mais *mono* ou (demo)cráticos. Uma explicação para a aproximação a um modelo em detrimento do outro pode residir na pequena dimensão das fundações, concebidas como organizações “familiares” ou “pequenas”,³⁹ pelos seus presidentes. Do lado da Misericórdia a dimensão constitui, igualmente, a justificação para a organização mais racional/democrática:

«Tendo em conta a dimensão da instituição, tem que funcionar assim (...).» (TSS1 SCM).

Mais uma vez, o caso da Associação é mais difícil de caracterizar. Neste aspecto a organização é considerada quer pelo presidente quer pela técnica responsável, como de tipo “familiar”, mas organizada com um certo grau de racionalidade de procedimentos como a avaliação de funcionários e actividades, como veremos adiante.

As conclusões a que chegamos neste ponto são coincidentes com as conclusões de Capucha et al. quando referem que «a modalidade mais frequente de tomada de decisão é do presidente, em primeiro lugar no respeitante a recursos, pessoal, acordos e património» (1995: 98). Esta posição é transversal a todas as organizações que estudámos. Todavia, a abrangência e a intensidade da concentração de decisão faz-se a diferentes níveis, mediante a natureza e dimensão das organizações. A misericórdia é a organização que apresenta um menor grau de concentração de decisão na direcção, pelo que apresenta uma maior delegação de decisões. O processo de decisão aproxima a

³⁹ Cf Respostas nº 27 e 28 Dg 4 (FSSL) em anexo e resposta nº 27, Dg 1 (FSS), anexo c.

misericórdia do modelo democrático, porém, esta é uma aproximação parcial uma vez que a direcção exerce o seu poder nas questões chave a organização, como a admissão em Lar, a gestão recursos e de património.

A associação apresenta uma maior proximidade à “responsabilidade pessoal assumida”, quando comparada com a misericórdia. O presidente reivindica para si um maior número de decisões nas mais variadas áreas. A monopolização da decisão em matérias importantes como o património (em relação aos subordinados e colectiva em relação aos órgãos colegiais fiscalizadores), repercute-se, igualmente, em decisões em áreas mais “técnicas”, como a avaliação de funcionários, formação profissional, estabelecimento de parcerias que, no caso da misericórdia, são da competência dos técnicos e responsáveis dos diferentes gabinetes.

As fundações não têm técnicos qualificados, pelo que sofrem do problema inverso às restantes organizações. O problema destas organizações não é uma questão de maior ou menor ingerência, o problema é que toda a organização está dependente do presidente, que se vê “forçado” a assumir todas as decisões em quase todas as matérias da organização, mesmo as quotidianas. A delegação de decisão em algumas matérias quotidianas (e rotineiras) impõe-se pela impossibilidade de uma presença absoluta em todos os momentos.

6.3. DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIAS E RELACIONAMENTOS PROFISSIONAIS

Como vimos no ponto anterior, uma organização que revele um maior grau de “responsabilidade partilhada” apresenta uma fraca concentração de poder no presidente. A delegação de poder materializa-se na delegação das funções que exigem conhecimentos mais profundos das matérias. Tal significa que o presidente abdica de parte do seu poder, delegando-o nos técnicos e responsáveis sectoriais, chamando a si apenas a gestão corrente ou tarefas rotineiras. A delegação de poder implicaria não só a delegação de decisão que, como vimos anteriormente, se verifica (nos casos em que se regista aproximação à “responsabilidade partilhada”) apenas ao nível do quotidiano, mas igualmente a delegação de funções e competências, que no caso dos modelos mais democráticos, se disseminam pelos técnicos e colaboradores, mediante as funções que exercem na organização.

Entre as organizações em análise, as fundações constituem um caso particular. Sem quadros técnicos concentram as decisões e as competências no cargo de Presidente. Para contornar a falta de técnicos específicos as duas fundações parecem confluir numa estratégia de aproveitamento dos recursos humanos disponíveis e na polivalência desses mesmos recursos.

«Os projectos quando aparecem concorremos, é o nosso contabilista que trata disso» (Dg1 FSS)

«A pessoa que vou admitir (...), pronto é uma mulher (...) sabe cozinhar se for caso disso, mas para além disso as razões da admissão dessa funcionária passou pelas exigências que são feitas agora em termos de alimentos que vêm têm que ser controlados (...) em termos de informática tem que perceber (...) depois em termos de polivalência do que é necessário fazer (...)» (Dg3 FSSL)

A misericórdia, tal como vimos anteriormente, é uma estrutura complexa, constituída por vários departamentos ou gabinetes e por um elevado grau de especialização de funções, que dificulta a ingerência da direcção nas competências e funções individuais.

«É como eu já disse as funções estão bem definidas e ninguém se atropela por isso podemos fazer o nosso trabalho com autonomia, só praticamente na área da admissão de utentes em Lar é que estamos dependentes da decisão da direcção, contudo temos que respeitar também os outros colegas (...) na valência de apoio domiciliário nós temos autonomia para dizer por exemplo que é necessário levar refeições a determinado utente» (TSS1-SCM)

No caso da Associação a pendularidade entre a “responsabilidade partilhada” e a “responsabilidade pessoal assumida”, reflecte-se igualmente na delegação de competências:

«Eu gosto de acompanhar as coisas muito de perto. As decisões de funcionamento que são tomadas na Direcção eu delego sempre nas funcionárias e nas técnicas. São ordens que são sempre vigiadas por mim de perto, que eu vejo se são cumpridas ou se não são cumpridas. Só na questão de administração é que não delego, que passa sempre pela Direcção.» (Dg 4 ASS)

Este depoimento reflecte bem a concentração de poderes na figura do presidente e a sua influência nas decisões técnicas. À coordenadora técnica cabem essencialmente funções de aprovisionamento, gestão administrativa dos recursos humanos, serviço social nas valências de Centro de Dia e Apoio Domiciliário e as actividades de animação. Tal como ela refere quando questionada acerca das funções que exerce:

«Na coordenação da casa e na parte da animação. Coordenar a parte do serviço, dividir as tarefas, preparar as ementas (não é a minha área, mas temos que ser polivalentes). Tive formação para saber como fazer as ementas. A encomenda de produtos alimentares.» (TSS 2 ASS)

Neste caso a direcção, e nomeadamente o Presidente, concentra a sua actuação nas áreas centrais das várias dimensões da organização: na área dos recursos humanos é

a direcção que faz o recrutamento e a avaliação, decisões em matéria de formação profissional, é também a direcção e sobretudo o seu presidente quem escolhe e estabelece as parcerias, concentrando em si, algumas das principais dimensões do modelo interno e externo da organização.

A delegação de competências é também visível no grau de autonomia dos técnicos e colaboradores. O modelo *monocrático* produz «simultaneamente uma organização internamente diferenciada e hierarquizada (...). Uma acentuada diferenciação entre a administração (personalizada e voluntária) e a execução (profissionalizada e dependente) pode manifestar-se pela subordinação das competências técnico-profissionais ao poder administrativo-legal, o que elimina as possibilidades de debate interno e de abertura à participação e empenhamento profissional» (Hespanha et al., 2000:239-40). A Associação, tende para uma postura coincidente com este modelo, muito embora o discurso da técnica refira um grau de autonomia de decisões bastante considerável, quando questionada a esse respeito:

«No geral tenho muitas, principalmente na coordenação da casa que é toda comigo, com os utentes, a nível social. Se for urgente, a primeira resposta é logo comigo, se não for, falo com a Direcção primeiro.» (TSS 2 ASS)

Uma análise complementar do grau de autonomia releva que esta pode não ser efectiva, uma vez que as decisões são tomadas normalmente tendo em atenção a opinião e o conhecimento do presidente, sendo posteriormente adoptadas pela Técnica. O presidente reconhece que as técnicas podem não sentir autonomia para tomar decisões autónomas sem o seu prévio consentimento:

«O gerir o dia-a-dia é responsabilidade do Presidente e dos técnicos da Instituição. É óbvio que eles podem tomar determinadas decisões na hora, sem estar à espera de uma reunião de direcção. É verdade que muitas vezes as técnicas também não sentem autonomia suficiente para tomar essas decisões por elas próprias. (...). A Direcção é sempre quem coordena e quem lança as directrizes» (Dg3 ASS)

Existe, no entanto, a percepção, por parte do presidente, que as funções das técnicas não devem ser usurpadas pela direcção, nomeadamente em termos de autoridade hierárquica:

«O Presidente, quando toma uma decisão transmite-a sempre aos técnicos. O Presidente nunca diz nada às funcionárias, quem diz são as técnicas, mas é o Presidente que delega nos técnicos. Há sempre alguém que manda» (Dg3 ASS)

Na Misericórdia, como vimos acima, o grau de autonomia está relacionado com a divisão racional de funções, proporcionada pela dimensão da organização, que impede um elevado grau de penetração da direcção nas funções técnicas. Convém mais uma vez

realçar que em matérias que acarretem um custo mais elevado e que influenciam a sustentabilidade financeira, como a admissão de utentes em Lar, a decisão cabe à direcção, o que põe em causa a total autonomia técnica.

A delegação de competências e autonomia parecem coincidir mais com a “responsabilidade pessoal assumida”, associada a um modelo *monocrático*, do que com a “responsabilidade partilhada”, associada ao modelo democrático. Esta situação é transversal a todas as organizações entrevistadas, tendo, contudo, diferentes níveis de “intensidade” mediante as organizações em presença.

A misericórdia é a que apresenta um maior nível de delegação de competências e autonomia técnica, associada a uma maior racionalidade na gestão de recursos humanos. Todavia, a delegação de competências e funções não funciona do mesmo modo ao nível das decisões que implicam gastos financeiros mais avultados, ou nas valências mais “importantes”, onde a direcção assume funções de coordenação nomeadamente na admissão de utentes em Lar.

Na Associação, por seu lado, há um elevado grau de penetração do presidente nas mais variadas áreas, sendo coincidente com a conclusão a que chegaram Capucha et al. :

«a descentralização no responsável do pelouro/actividade só existe mesmo na gestão corrente, mesmo assim com fortes interferências dos Presidentes. (...) quem na realidade tudo comanda, com uma reduzidíssima descentralização, é o Presidente, cuja articulação mais estreita se efectua com os técnicos» (1995:99).

As formas fundacionais são marcadas pela ausência de Técnicos de Serviço Social, concentrando os presidentes as funções normalmente atribuídas a estes técnicos. Para contornar esta situação os presidentes apostam na figura de um “responsável” que desempenha ao mesmo tempo as funções de Ajudante de Acção Directa (nova designação para as antigas auxiliares de Lar e centro de Dia) que funciona como mediadora entre o que se passa na organização, resolvendo algumas situações pontuais e o Presidente que assume toda a gestão da organização.

6.4. A GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS

O recrutamento de recursos humanos distancia, uma vez mais, as organizações mais pequenas (as fundações), das organizações de maior dimensão. No caso das Fundações a tendência é para a baixa ou nula rotatividade dos recursos humanos. A

selecção de recursos humanos é um acontecimento raro, que só acontece muito esporadicamente, associada a uma fase de expansão da actividade ou a uma saída extraordinária como, por exemplo, para a reforma:

«(...) Temos uma funcionária que vai agora para a reforma e por isso é que estamos a admitir esta “moça” (...). Claro que vou buscá-la ao desemprego, junta-se o “útil ao agradável”». (Dg3 FSSL)

«Há duas funcionárias que estão lá desde o início, portanto nasceram com aquilo (...) depois está outra moça que fez um programa ocupacional e já lá está à uns 15 anos e depois esta que entrou há uns 3 anos atrás era daqueles do Rendimento Mínimo (...) era de borla durante 6 meses e falei com o conselho e pronto aceitaram e ela ficou.» (Dg3 FSSL).

Estes depoimentos confirmam a baixa rotatividade dos recursos humanos. A selecção dos recursos humanos, neste caso parece privilegiar os critérios económicos (pela via dos incentivos estatais à contratação) em detrimento de outros, exceptuando a selecção da nova funcionária que, como vimos anteriormente, é baseada em critérios de polivalência e competências profissionais, nomeadamente o conhecimento de informática.

No caso da Fundação religiosa, os critérios de admissão de pessoal estão relacionados com valores ético-morais, associados à visão sócio-caritativa da Igreja Católica.

«Olhe, nós temos ali aquela que era doentinha, (...) ela é que fala com o contabilista a outra é irmã. Depois por exemplo, uma tem um filho ou nenhum e outra tem 4 a que tem quatro tem prioridade. Há portanto um fundo social na contratação.» (Dg 1 FSS).

As outras formas organizacionais parecem coincidir na estratégia de recrutamento, muito embora a misericórdia disponha de um gabinete de Recursos Humanos, que entre outras funções é responsável pelo recrutamento e selecção dos recursos humanos. Já na associação, como vimos, é o presidente que assume essa função.

«Hoje em dia há duas formas de emprego, estágio profissional ou ser beneficiária do rendimento social ou subsídio de desemprego porque depois as organizações vão buscá-las através dos Programas Ocupacionais e depois estão 6 meses a mostrar aquilo que valem, se valem ficam se não valem vão embora.» (TSSI SCM)

«Temos dois caminhos. Temos parcerias com o Centro de Emprego, um protocolo em contratos ocupacionais (...). Quando não temos funcionárias do centro de emprego disponíveis, recorremos às candidaturas.» (Dg 4 ASS)

Estes depoimentos para além de demonstrarem a maior rotatividade de pessoal existente nestas organizações de maior dimensão, demonstram igualmente que o critério mais importante subjacente à contratação de Recursos Humanos é o critério económico.

Tal como no caso da fundação laica, estas organizações valorizam na contratação de pessoal a possibilidade de usufruírem de recursos humanos menos onerosos. Como refere Rêgo:

«a inclusão social através do emprego nas IPSS é uma função incompatível com a melhoria da qualidade dos serviços prestados. Esta qualidade implica trabalhadores qualificados, com boas condições de trabalho e não é conciliável com situações de trabalho temporário (mesmo qualificado, como sucede nas situações de estágios remunerados) e de trabalho precário» (2003:104).

A incompatibilidade da admissão de pessoal (pelas vias referidas), com a qualidade de serviços é sentida pelas técnicas que diariamente lidam com os problemas de recursos humanos pouco qualificados para as funções que desempenham:

«(...) estamos durante 6 meses a ensinar a trabalhar e a investir numa pessoa que não tinha conhecimento nenhuns desta área e ao fim de 6 meses tem que ir embora, porque não há capacidade financeira e depois vem outra. Neste tipo de trabalho devíamos apostar na formação específica das pessoas porque não são todas as pessoas que trabalham com o idoso (...), é preciso estar preparado e muitas vezes não estão é a única coisa que eu digo em relação aos recursos humanos» (TSS1 SCM)

«Existe um grupo de funcionárias bom, mas com alguns problemas com algumas funcionárias, que não aceitam as tais normas e por vezes porque não têm vocação para este tipo de trabalho e são praticamente obrigadas pelo Centro de Emprego» (TSS2 ASS)

A formação profissional poderia constituir uma via para colmatar esta situação. Aliás, é consensual entre os diferentes agentes entrevistados que a formação profissional constitui uma condição fundamental para a qualificação dos serviços prestados por estas organizações. Esta necessidade é sentida igualmente pelos dirigentes do CRSS e da UDIPSS:

«As instituições definem como seu objectivo actividade que precisam de gastos permanentes, em vez de egerem como objectivos consolidar o trabalho que fazem, ao nível da qualidade dos serviços, da profissionalização e da formação dos seus recursos humanos.» (DSS)

«Eu penso que a formação dos dirigentes é muito importante, assim como a formação das pessoas que trabalham nessas organizações. A formação profissional, mas também a formação moral» (D UDIPSS)

O Director do Centro Regional considera ainda, que o Estado deveria contribuir mais para o esforço de qualificação do sector, sobretudo ao nível do aumento da oferta formativa, uma posição coincidente com o postulado na Declaração do Porto (vide ponto 2.3.4). A tarefa que qualificação do sector, sobretudo ao nível dos recursos humanos, não deixa de ser uma tarefa difícil, dada a rotatividade e precariedade que, como vimos e tal como refere Rêgo (2003), caracteriza os profissionais destas organizações. A qualidade dos serviços prestados é colocada em causa por uma selecção

e contratação de recursos humanos baseada em ganhos financeiros, compromete a actividade das Organizações, como defende o dirigente do CRSS:

«A principal limitação actual é a capacitação técnica das instituições na área da prestação de serviços e na área da organização, da gestão da própria instituição.» (DSS)

A avaliação de desempenho é um instrumento que permite aferir a qualidade dos serviços prestados pelos profissionais destas organizações. À semelhança do que apurou Joaquim (2007) os dirigentes organizações que entrevistámos desvalorizaram esta questão tendo, inclusive, no caso da Fundação Laica, manifestado a intenção de nunca o querer fazer, demonstrando uma visão muito negativa deste processo, o que reforça o carácter “pessoalista” da gestão de recursos humanos:

«Oficialmente não temos nada, porque pronto aquilo é do tipo “caseiro” e eu espero nunca ter necessidade de instituir isso (...). É a apreciação do dia-a-dia (...), penso que é o melhor.» (Dg3 FSSL)

A excepção é o caso da associação que implementou este processo há três anos, com resultados bastante satisfatórios, tal como refere o seu presidente:

«Temos um processo de avaliação do desempenho. (...). Fizemos muitas reuniões com as funcionárias e a Direcção de forma a definir esses critérios e estamos a aplicá-los. Isso permitiu-nos melhorar a qualidade. Pretendemos manter a avaliação e melhorar os critérios.» (Dg 4 ASS)

Este caso aponta para um processo participativo dos interessados (neste caso dos colaboradores), divergente da incipiente participação dos interessados detectada por Joaquim (2007). Neste aspecto, a associação aproxima-se do modelo democrático, anteriormente definido.

A última dimensão da gestão de recursos humanos que analisámos diz respeito ao funcionamento interno, onde incluímos o processo de comunicação interna. A intenção subjacente à análise destes processos é aferir a participação quotidiana dos recursos humanos, bem como o grau de racionalidade e burocratização de procedimentos. Segundo Moura (2000), os programas de “envolvimento de funcionários” são a base dos programas de gestão da qualidade total dos serviços.

Relativamente ao funcionamento interno as declarações de dirigentes são unânimes quanto ao bom funcionamento. Os motivos inerentes a esse “bom funcionamento” variam mediante as organizações em presença. As fundações associam o bom funcionamento à sua reduzida dimensão e ao carácter “familiar”:

«Funciona bem, nós somos uma instituição pequena, mas temos tudo» (Dg1 FSS)

«Funciona bem, como já disse é uma instituição quase familiar» (Dg 3 FSSL)

A organização de maior dimensão a SCM associa o bom funcionamento à racionalidade funcional:

«As orientações estão bem definidas, ninguém atropela ninguém, toda a gente fica na sua área.» (Dg 2 SCM)

A Associação, uma vez mais assume uma posição próxima do modelo democrático, assumindo a “exigência partilhada” e a participação dos colaboradores no bom funcionamento da organização, em concordância com o referido anteriormente por Moura (2000).

«É uma organização exigente, ou seja, a Direcção exige das funcionárias e as funcionárias aceitam, porque é uma exigência partilhada. Elas muitas vezes propõem a melhoria das coisas e como propõem, envolvem-se nessa melhoria e como se envolvem, participam bem» (Dg 4 ASS)

Analisando o funcionamento interno na sua relação com os processos de comunicação, verificamos igualmente uma distinção entre as organizações de pequena dimensão (fundações), onde este é um processo “pessoalizado”, em concordância com os processos de decisão que referimos atrás. No caso das organizações de maior dimensão, a comunicação está relacionada com a racionalidade dos procedimentos. No caso da Misericórdia essa racionalidade é maior. Por esse motivo, os procedimentos relativamente à comunicação interna são mais racionais e normalmente efectuados de modo formal (por escrito).

No caso da Associação, a comunicação obedece à hierarquia interna, é feita normalmente de forma mais informal (oralmente) do presidente para as técnicas e destas para os funcionários. A técnica responsável por esta organização refere ainda que a comunicação com os funcionários é feita diariamente e de modo informal.

«Reunimos todos os dias. Estamos todos os dias a comunicar e a trocar informações. Aproveitamos a hora da refeição que é quando estamos todas juntas.» (TSS2 ASS).

Em relação aos processos de qualidade, em nenhuma das organizações foi referido o “envolvimento dos funcionários” como parte integrante deste processo. Embora nenhuma das organizações esteja realmente a implementar um processo de qualidade, a única que referiu que o fazia (FSSL) referia-se ao programa de Higiene e Saúde no Trabalho, que é assegurado por uma empresa especializada. A verdade é que a conceptualização do que é um programa de qualidade total diz essencialmente respeito,

para os dirigentes entrevistados, ao cumprimento das normas de HACCP⁴⁰, e de higiene e segurança no trabalho como podemos verificar no depoimento do presidente da ASS:

«O nosso objectivo é um dia caminharmos para a certificação. (...) Estamos a tentar cumprir todas as normas de higiene e segurança. Neste momento ainda não chegámos a 100%. Creio que esta instituição está num bom caminho para a qualidade» (Dg 4 ASS)

Esta situação vai ao encontro do que foi detectado por Moura (2000) no Inquérito Nacional às Misericórdias. Neste inquérito o autor encontrou uma incongruência entre o número de Misericórdias (45,9%) que referiam estar a implementar um programa de qualidade total e o número dessas organizações que referiam ter programas de envolvimento de funcionários (29,8%). A explicação desta descoincidência de números pode, para o autor, resultar de uma «abordagem casuística da gestão das pessoas» (Moura, 2000: 169). A qualidade dos serviços depende dos recursos humanos, como temos vindo a referir, é necessário que as organizações apostem na qualificação destes recursos e para tal necessitam de prestar uma maior atenção à forma como gerem estes recursos. Esta constitui uma das recomendações do *Modelo de Avaliação da Qualidade e Manual dos Processos Chave das Respostas Sociais*, lançado em 2006 pelo ISS, IP (Instituto de Segurança Social) em colaboração com o Instituto da Qualidade (IQ)⁴¹. Segundo este modelo (que segue a norma ISO 9001: 2000) é necessário aumentar a qualidade e eficiência dos recursos humanos, pela formação profissional contínua e por uma gestão que envolva os colaboradores nos processos, de modo a prevenir acidentes e aumentar a motivação dos colaboradores, para que desta forma as organizações se tornem mais eficientes e capazes de satisfazer os clientes.

6.5. O PLANEAMENTO ESTRATÉGICO

A definição de uma estratégia é um indicador de bom funcionamento organizacional, uma vez que permite que a organização priorize assuntos, tornando-se mais eficiente. Segundo Isabel Guerra o planeamento estratégico pode ser definido como:

⁴⁰ “*Hazrd Analysis and Critical Control Points*”, análise de perigos e controlo de pontos críticos relacionados com alimentação e condições de higiene.

⁴¹ cf. por exemplo http://www.socialgest.pt/_dlds/APQualificaaorespostasociais.pdf

«Uma actividade mediante a qual uma determinada sociedade (ou Organização), através dos vários actores e órgãos competentes, procura controlar e modificar deliberadamente o seu futuro colectivo mediante o uso de técnicas de acção social» (Guerra, 2002, cit in Joaquim 2007:132).

No fundo, o planeamento estratégico permite que a organização planeie e defina o rumo futuro, de forma a antecipar problemas e respostas.

Os depoimentos recolhidos vão ao encontro dos resultados apontados por Joaquim (2007) que detectou a ausência de um projecto organizacional global e a existência de alguns planos gerais ou sectoriais, que não vão além dos planos de actividades. Apesar das limitações na sua actividade, que já discutimos, a Fundação laica é a única que revela uma preocupação com a definição de uma estratégia futura, nomeadamente ao nível da sustentabilidade financeira da organização, ponderando vários cenários com recurso a estudos técnicos:

«Nós de alguns meses para cá estamos com um dilema que é orientar a Fundação para o futuro (...) foram feitos contactos com o Centro Hospitalar da Cova da Beira, em termos da criação dos Hospitais de retaguarda, (...). A par disso também existe um estudo de uma Zona de Lazer aberta ao público (...). Portanto isto é assim, nós temos uma estratégia estamos a estudá-la estamos a ver (...). Mesmo as obras agora da cozinha já são para prever que possamos dar assistência a mais gente» (Dg3 FSSL)

Esta é uma postura que revela a propensão da organização para procurar fontes alternativas (ao Estado e a participações familiares) de financiamento. Esta postura é coincidente com o detectado por Capucha et al. (1995), que verificaram que são as pequenas organizações (1 a 5 funcionários) as que revelam uma maior propensão para a procura de fontes alternativas de financiamento. A explicação avançada pelos investigadores radica em duas vias: na altura da criação da organização (entre os anos 80 e 90, a FSSL que entrevistamos foi fundada em 1985 e a outra Fundação em 1981) em que a crise do Estado Providência Português é mais intensa. Por outro lado, esta predisposição das pequenas organizações pode estar relacionada com a fraca capacidade para exercer pressão sobre as instâncias públicas. Esta fraca capacidade de reivindicação das pequenas organizações foi relatada, curiosamente, pelo Presidente da Fundação Religiosa, relativamente a um projecto que visava a melhoria e a expansão dos serviços:

«O aldeamento não foi aprovado, provavelmente não tinha força para isso e não me deixaram fazer o aldeamento» (Dg1 FSS)

Retomaremos as questões relacionadas com o financiamento mais adiante. Relativamente ao planeamento estratégico, os depoimentos recolhidos permitem verificar uma ausência de estratégia futura da organização. São feitas referências a planos de actividades (Dg4) ou a estratégias sectoriais (TSS1), ou mesmo a inexistência

de qualquer estratégia organizativa (Dg 1). Uma vez mais, este é um indicador de uma maior proximidade destas organizações a um modelo tradicional/agenciário, uma vez que respostas mais inovadoras e democráticas são caracterizadas, como vimos nos pontos 2.3.3 e 2.3.4, por um planeamento rigoroso de objectivos no curto médio e longo prazo, construídos com a audição e participação dos interessados. Joaquim (2007) associa esta ausência de estratégia organizativa a um tipo de organizações “Gestionárias ou Administrativas”, na medida parece não haver espaços de debate, a nível institucional, nem ao nível dos seus sistemas de valores, dados como adquiridos.

6.6. O FINANCIAMENTO

Na actualidade as condições de financiamento estatal são mais precárias e não são suficientes para a cobrir todas as necessidades destas organizações. Por este motivo as organizações necessitam de encontrar meios alternativos de financiamento, recorrendo normalmente à comparticipação dos utentes. Esta é a situação de todas as organizações que estudamos, bem como das organizações estudadas por outros autores como Capucha et al. (1995), Hespanha et al. (2000); Dias (2007), e Joaquim (2007).

A comparticipação dos utentes, ao contrário dos fundos públicos, obedece a uma lógica de discriminação positiva, mediante os rendimentos dos utentes:

«Os Acordos é de onde vem a maior percentagem do financiamento (...) depois o utente também comparticipa, tendo em conta o seu rendimento (...)» (Dg 2 SCM)

«(...) Nós tentamos apoiar, agarrar naqueles que têm alguma coisa para dar àqueles que não têm, mas dar também as condições afectivas a todos da mesma forma» (Dg 4 ASS)

O carácter discricionário das prestações dos utentes (só na fundação religiosa é que se verifica o modelo de comparticipação única) é incompatível com a uniformidade do financiamento público, que penaliza a sustentabilidade financeira das organizações, uma vez que não prevê um aumento das comparticipações públicas para compensar as organizações que acolhem beneficiários de baixas prestações. A uniformidade do financiamento público, segundo o Dirigente Federativo (UDIPSS) que entrevistámos, deveria ser substituída por uma discriminação positiva em função dos territórios e das organizações.

«Organizações que estão localizadas em determinadas zonas que podem procurar novas formas de financiamento e conseguem com facilidade. Mas há outras que estão implantadas noutras zonas do país

que não conseguem. O Estado deve estar atento a estas situações, que é a tal discriminação positiva. Mas a própria organização também deve procurar recursos para sobreviver (...)» (Dg UDIPSS).

Segundo Hespanha et al. (2000) a uniformidade do financiamento público é penalizadora para as organizações em dois aspectos fundamentais. Por um lado, penaliza as organizações com menor capacidade de angariar recursos alternativos aos fundos públicos (normalmente as de menor dimensão). Por outro lado, pode constituir um factor de exclusão dos utentes mais carenciados, por motivos de sustentabilidade financeira.

No caso das organizações que estudámos parecem não confirmar as conclusões de Hespanha et al. (2000). Analisando, por exemplo, a fundação religiosa, a maior dependência estatal não parece ser um factor de exclusão dos mais necessitados, muito embora seja reconhecida a necessidade de sustentabilidade financeira, ao mesmo tempo que o dirigente afirma que o dinheiro não interessa.

«O financiamento do Estado é superior às participações é mais de 50% do financiamento, depois temos também a festa do padroeiro, onde as pessoas doam algum dinheiro» (Dg 1 FSS)

«O dinheiro não interessa, para nós o que conta é a necessidade, se a pessoa precisa nós damos, é claro que é necessário alguma sustentabilidade financeira, mas o mais importante é a necessidade» (Dg 1 FSS)

Esta aparente contradição poderá residir na natureza jurídica da organização, uma vez que a ligação directa à Igreja Católica poderá constituir um facilitador de acesso a recursos. Um exemplo é a festa do padroeiro e a própria Sede que foi doada por promessa de uma paroquiana. Neste sentido poderá não estar em contradição com as teses de Hespanha et al. (2000), uma vez que, apesar da sua dimensão esta é uma organização com capacidade de mobilizar recursos, dada a sua natureza canónica.

A Fundação laica aproxima-se neste ponto da religiosa. Também ela detém recursos alternativos, igualmente derivados da sua natureza, mas sendo neste caso provenientes dos bens do doador.

«Quem deixou os bens para a Fundação, (...) deixou fundos para isso, e é desses fundos que nós temos estado a apoiar todos estes serviços que é necessário fazer. (...). Ainda que a fundação não tenha problemas de dinheiro neste momento (...). Mas se de “hoje à manhã” há problemas com isso se o dinheiro que recebe da Seg. Social e dos utentes não chega para isso» (Dg 3 FSSL)

Já o caso da Misericórdia aponta para um misto de financiamentos “tradicionais” e inovadores, isto é, há uma percentagem do orçamento paga pelas vias comuns a todas as organizações deste tipo (participações do Estado e dos utentes), a que se juntam as doações, uma forma de financiamento comum às formas fundacionais. Há igualmente

uma parte do seu financiamento que é mais inovador e diz respeito aos programas comunitários, que requer competências específicas (cf. ponto 2.3.3). Isto significa que esta organização tem já a competência técnica para assumir a mudança paradigmática defendida pela Declaração do Porto (2007) (cf. ponto 2.3.4).

«Acordos é de onde vem a maior percentagem do financiamento (...).Depois há os tais benfeitores que, de vez em quando, acabam por doar algum bem à Instituição, e é destes financiamento que a casa sobrevive. Também acabamos por concorrer a alguns projectos Comunitários que acabam por suportar algumas valências. Mas esses financiamentos nunca são a 100% a instituição tem sempre que dispor de meios próprios.» (TSSI SCM)

A Associação, tal como a Misericórdia, apresenta um carácter misto relativamente às fontes de financiamento, muito embora o peso das participações tradicionais (Estado e utentes) seja substancialmente mais elevado do que as restantes fontes.

«É financiada (...) através dos Acordos de Cooperação, pelos utentes através das mensalidades, pelos sócios através das quotas e de alguns subsídios que vamos angariando e também por algumas ajudas da comunidade. A construção do centro de noite possibilitou os fundos comunitários. A Câmara Municipal também teve um grande peso, nomeadamente para a construção do centro de noite. Os sócios representam 2 a 3% do financiamento. A comunidade, juntamente com a autarquia representa aí mais 5%. A segurança social representa cerca de 40%, o que quer dizer que os utentes são aí na ordem dos 52, 53%. Os utentes representam a sustentabilidade em mais de 50%.» (Dg 4 ASS)

A participação dos fundos comunitários, embora confinados a uma única participação para a construção de uma valência, revela já alguma capacidade técnica para responder às novas exigências da mudança paradigmática. A procura de novas fontes de financiamento pode indiciar a presença de uma maior flexibilidade da organização, um dos requisitos das organizações mais inovadoras (definidas no capítulo II).

Se cruzarmos estes dados com o que anteriormente referimos acerca da selecção e contratação de pessoal, verificamos que as várias fontes de financiamento poderão não ser suficientes para assegurar a qualidade dos serviços destas organizações. Esta tendência reflecte a fragilidade da uniformidade das prestações públicas que

«ao não atender às condições ou recursos próprios da instituição e também aos níveis de participação local que podem ser esperados, conduz a uma relativa homogeneização e até descaracterização da diversidade qualitativa das instituições» (Hespanha et al., 2000: 166).

O Dirigente Federativo entrevistado acompanha estas preocupações de Hespanha et al, contextualizando-as no Distrito.

«Os próprios recursos que as organizações têm não são suficientes, sobretudo no Distrito de Castelo Branco onde os recursos dos utentes são muito baixinhos.» (DUIPSS)

«O Interior é uma zona desprotegida enquanto que há outras zonas do país que já estão devidamente equipadas. Deve haver discriminação positiva, isto é, onde há pessoas mais pobres deveriam ter mais apoio e onde houvesse pessoas mais favorecidas haver menos apoios.» (DUIPSS)

O dirigente da Segurança Social partilha igualmente de uma visão discricionária do financiamento às instituições, mas ao contrário do dirigente federativo, defende que o critério deveria ser a qualidade dos serviços.

«O Estado deveria financiar apenas o mais desfavorecido, assim como alguns objectivos da instituição. Financiar não pelo utente, mas quando as instituições têm mais qualidade de serviços, aquilo que chamamos uma comparticipação de reforço, valorizando positivamente uma instituição que faça melhor que as outras, seria uma valorização positiva.» (DSS)

Seria espectável, com a insuficiência de recursos financeiros disponíveis para pelo menos contratar pessoal qualificado, que os dirigentes quando confrontados com a questão dos aspectos prioritários para o desempenho da organização, respondessem o aumento do financiamento. Contudo, nenhum Presidente referiu esse aspecto, preferindo realçar aspectos relacionados com a boa organização interna (Dg 2 SCM), particularidades da direcção (Dg 3, FSSL e Dg 4 ASS) ou a formação profissional dos funcionários (Dg1 FSS). Esta questão deixa-nos a dúvida se as organizações não valorizam a questão financeira como um factor prioritário para o desempenho da organização, mas valorizam-na no recrutamento de pessoal, a dúvida é se este é um procedimento de gestão, ou se demonstra «um alheamento dos seus líderes por uma componente da gestão (os recursos humanos) cuja influência no desempenho as organizações vem sendo repetidamente afirmada» (Moura 2000:165). Voltaremos a esta questão quando analisarmos a relação das organizações com o Estado.

Tendo por base as principais conclusões deste capítulo, produzimos um quadro síntese das principais características do modelo interno das organizações analisadas. Uma das intenções desta síntese é enquadrar essas organizações no interior dos modelos internos definidos na discussão teórica. Este enquadramento não tem como fim limitar as organizações a um ou outro modelo, até porque, pelo que já vimos, isso não parece possível, uma vez que as organizações têm características de ambos os modelos. Interessa-nos sobretudo verificar em que áreas as organizações se aproximam ou se distanciam de um ou de outro modelo.

Como podemos verificar no quadro nº 6, (vide anexo M), a organização interna das instituições entrevistadas baseia-se em grande medida nos modelos tradicional/

monocrático. Há uma acentuada concentração de poder junto dos presidentes, mesmo nos domínios mais técnicos. A “responsabilidade partilhada” é realizada essencialmente nos domínios do quotidiano, parecendo existir alguma “descrença” no trabalho técnico, sobretudo no caso das fundações (que não têm nenhum técnico qualificado) e da Associação, cujo Presidente gosta “*de acompanhar tudo muito de perto*” (Dg 4 ASS).

Os maiores problemas destas organizações verificam-se ao nível dos recursos humanos que, ou são precários, ou têm falta de formação profissional. Este é, como vimos, um problema transversal a várias organizações deste tipo e que influencia a qualidade dos serviços.

De uma forma muito geral podemos afirmar que, apesar dos problemas, como a falta de um plano estratégico, que se verificou em todas as organizações, estas podem, com as devidas medidas correctivas, adaptar-se à nova realidade do Terceiro Sector, como o trabalho com projectos e programas, sobretudo no caso da Misericórdia e da Associação, até porque têm já alguma experiência neste tipo de programas. Quanto às organizações de pequena dimensão “as medidas correctivas” terão que ser mais abrangentes, começando com a contratação de pessoal qualificado, cuja ausência não permite a adequação destas organizações a esta forma de trabalho.

Uma das possibilidades para as organizações darem o “salto de qualificação necessário” e ultrapassar os bloqueios e constrangimentos à actividade, poderia passar pela profissionalização da gestão. Esta é uma das recomendações do trabalho de Franco et al. (2005). Nas organizações que entrevistámos as opiniões dos dirigentes dividem-se relativamente a esta matéria. O dirigente da fundação religiosa, apesar de reconhecer que esta é uma impossibilidade legal no caso das organizações com esta natureza, defende que, no caso de grandes instituições, os dirigentes deveriam ter formação académica, sem contudo referir experiência em Gestão ou outra área afim (mas sim em Medicina).

O dirigente da associação partilha da posição do dirigente da fundação religiosa, acrescentando que «é um caminho que deve ser percorrido» (Dg4 ASS). Segundo este dirigente a profissionalização da gestão pode ser uma *mais-valia* para as organizações, uma vez que a rotatividade das direcções (no caso das organizações com esta natureza) imposta pelos estatutos pode comprometer o trabalho realizado, no caso da direcção recém eleita não demonstrar a mesma eficácia que a anterior. Segundo ele, a profissionalização permitiria uma maior estabilidade no interior da organização.

O dirigente da fundação laica, por seu lado, demonstra algumas reservas nesta matéria, apontando a sensibilidade do dirigente profissional como um potencial factor de destrinça entre atender ou não as necessidades dos utentes. O dirigente do CRSS partilha destas reservas. Para este dirigente, a profissionalização não só não é legal, como traria algumas contradições à gestão das organizações, aproximando-as às congéneres lucrativas:

«Isso significaria funcionalizar as IPSS. Sou contra. É uma proibição que está instituída em lei – que os dirigentes das IPSS possam ter uma relação de dependência com a instituição (...). Acho que isso transformaria as instituições em organizações tipicamente comerciais ou lucrativas. Qual seria então a diferença entre uma IPSS e um lar lucrativo? Deixaria de haver qualquer diferença.» (DSS)

A questão da profissionalização da gestão não reúne consensos entre os diferentes dirigentes contactados. À semelhança do que apurou Capucha et al. (1995) esta é uma questão desvalorizada pelos dirigentes, que preferem atribuir maior importância à formação profissional dos funcionários do que à melhoria das suas próprias capacidades de gestão, o que pode limitar o potencial inovador destas organizações. De notar que nenhum dos dirigentes de IPSS entrevistados referiu a melhoria das suas capacidades de gestão, através, por exemplo, da formação profissional, como uma alternativa à profissionalização. Esta postura reflecte a “superioridade ética” destes dirigentes referida por Hespanha et al. (2000), já discutida no capítulo II.

Apesar disso, quer o dirigente das UDIPSS, quer o dirigente do CRSS defendem que algumas destas organizações percorrem já o caminho da inovação. Contudo estas são sobretudo as organizações já consolidadas e de grande dimensão. As restantes ainda não demonstram uma posição neste sentido, particularmente as organizações de pequena dimensão.

Para conseguirmos verificar até que ponto as IPSS em estudo estão preparadas para a mudança da cultura organizacional, deveremos igualmente ter em conta o modelo externo, uma vez que, como vimos no capítulo II esta forma de trabalhar exige uma atenção particular às parcerias e às regras dos parceiros. Por este motivo, ao estudarmos como se organiza o modelo de relações externas conseguimos verificar até que ponto estas organizações estão preparadas para as novas formas de intervenção social, assim como se são organizações abertas, condição primeira para a mudança paradigmática.

CAPÍTULO VII – MODELO EXTERNO

Segundo a norma para a qualificação das respostas sociais (já referenciada no capítulo anterior), a abertura ao exterior – outras organizações da sociedade civil e comunidade – é de extrema importância para o aumento da eficiência das OTS's e para a melhoria e diversificação dos serviços prestados aos clientes. As organizações beneficiam de trocas de experiências e projectos comuns, que podem melhorar substancialmente a sua intervenção social. Os utentes podem beneficiar de serviços mais diversificados e direccionados para as suas reais necessidades.

A relação das organizações com o entorno local assume um papel de extrema importância. Este constitui o espaço social em que as organizações se movem e onde concretizam os objectivos de coesão social, pelo acolhimento e apoio aos mais fragilizados da comunidade, neste caso os idosos. Para que este apoio se concretize de forma eficiente é necessário que as organizações empreendam estratégias que lhes permitam reconhecer as áreas em que devem intervir prioritariamente, de modo a que se tornarem efectivos agentes de desenvolvimento local, e não meros prestadores de serviços específicos.

A emergência de processos multidimensionais de exclusão social alertou as entidades públicas (nacionais e europeias) para a necessidade de desenvolvimento de programas e projectos de combate a este problema. Estes projectos resultaram do envolvimento de um vasto conjunto de interessados que, representando diversos interesses, pudessem, numa plataforma de entendimento mútuo, apresentar soluções para resolver os problemas dos territórios/comunidades ou grupos. As características dos interessados, bem como as regras que norteiam aquilo que designamos de *plataforma de entendimento*, constituem o mote para a distinção entre *Partenariado* e *Parceria* (Geddes, 1997; Rodrigues e Stoer, 1998). Estes dois conceitos, que remetem para diferentes concepções de cooperação, negociação e regras de parceria iriam marcar as relações interinstitucionais: organizações/parceiros e, por extensão, organizações/comunidade.

A parceria Estado/ OTS teve origem nas primeiras iniciativas assistenciais e, nomeadamente, com a emergência das misericórdias (Rodrigues e Stoer, 1998). A parceria Estado/OTS da forma como a entendem Rodrigues e Stoer é então muito diferente dos conceitos anteriores de parceria e partenariado, uma vez que não engloba

uma pluralidade de parceiros e a negociação é feita com base no poder negocial das duas partes, em que uma fornece bens e serviço e a outra os financia. As especificidades desta relação leva-nos a analisá-la separadamente do estudo dos restantes parceiros destas organizações.

7.1. A RELAÇÃO COM A COMUNIDADE

A revisão estatutária introduzida pelo Dec.-lei 119/83 (cf ponto 2.2) retirou do espectro de actuação das IPSS a obrigatoriedade de assumirem responsabilidades sociais ou jurídicas perante a sociedade (Hespanha et al. 2000). Com esta deliberação a relação das IPSS com a comunidade é tornada voluntária e, desse modo o envolvimento com a comunidade poderá constituir ou não uma prioridade da intervenção social das organizações.

Para sabermos de que forma a relação com o entorno constitui uma preocupação da gestão das instituições, questionámos os dirigentes acerca de quatro dimensões que recebem algum consenso na (escassa) bibliografia sobre o relacionamento destas organizações com a comunidade (Capucha et al. 1995, Hespanha et al., 2000; Rêgo, 2003): i) tomada de conhecimento dos problemas sociais ii) o apoio comunitário, na sua dupla dimensão: o apoio à população e o apoio desta à organização iii) participação da comunidade nas actividades da organização iv) conhecimento da população das actividades da organização.

7.1.1. Tomada de conhecimento dos problemas sociais

Tal como Capucha et al. (1995) procurámos saber de que forma as organizações tomam conhecimento dos problemas da comunidade e dos potenciais beneficiários. A informação recolhida traduz a necessidade de uma abordagem mais sistemática da relação com a comunidade. Nenhuma das organizações (nem mesmo o centro comunitário) faz um diagnóstico de necessidades da comunidade. A informação sobre os casos que necessitam de intervenção depende ou da iniciativa do próprio/familiares ou de terceiros – por norma pessoas da comunidade e mais raramente por sinalização de organismos públicos.

«Isto é uma terra pequena sabe. São as pessoas ou familiares que vêm ter comigo.» (Dg1 FSS)

«Algumas pessoas vêm ter connosco, outras são as Técnicas que dão conta das anomalias sociais e vão ter junto delas.» (Dg2 SCM)

«Nós não estamos numa cidade, estamos numa vila (...) que eu conheço, sou Administrador da Fundação e sou também Presidente da Junta desde 1976 e tenho a obrigação de conhecer todos os habitantes desta freguesia e os seus problemas (...). Portanto é assim o conhecimento passa por aí, ainda que haja uma pessoa ou outra que diga que lembre.» (Dg 3 FSSL)

Os problemas sinalizados são geralmente referentes a potenciais utentes e muito raramente contemplam outros casos. Só no caso da fundação laica foi descrito um problema social que não contemplava o público-alvo, a resposta contudo foi dada como se deste público se tratasse. Como podemos verificar pelos depoimentos acima, a localização da organização numa zona rural de pequena/média dimensão constitui um meio facilitador do conhecimento dos problemas sociais locais. Esta é a principal dimensão (do funcionamento das IPSS em estudo) onde o meio se mostrou como elemento diferenciador das organizações.

A forma como os dirigentes tomam conhecimento dos problemas sociais confirma igualmente o “personalismo” que marca a sua acção, uma das características do modelo interno (exceptuando o caso da misericórdia). Esta postura dos Presidentes vai ao encontro das conclusões de Capucha et al. (1995). Os autores associam a esta forma de tomar conhecimento dos problemas à autoridade e “personalismo” da actuação dos Presidentes, bem como ao “localismo” da intervenção das ONG’s.

O modo como as organizações tomam conhecimento dos problemas sociais pode condicionar a actividade social das organizações. Tal como defendem Hespanha et al. (2000), admitimos que uma organização que se preocupe com uma intervenção social mais abrangente, precisa de conhecer as necessidades sociais do entorno mais próximo para que a sua acção não se torne desfasada da realidade que pretende abranger

7.1.2 O Apoio Comunitário

O apoio comunitário é encarado pela maioria dos dirigentes entrevistados de forma unilateral, numa lógica *top-down* – da organização para a comunidade. Segundo Hespanha et al. (2000) esta é uma situação mais frequente nas organizações da Igreja Católica, associada a «uma “incontestável” superioridade ético religiosa da instituição (...) e, conseqüentemente, de uma pressuposta aceitação consensual da população, genericamente considerada beneficiária.» (idem: 263, aspas do original). No caso das

associações os autores não encontraram uma situação muito diferente – não existe uma estratégia específica de relacionamento com a comunidade.

A diferença entre as organizações contactadas é o tipo de apoio providenciado. Este pode tomar a forma de um apoio esporádico de cariz assistencialista:

«Estamos a colaborar com o Banco Alimentar, fazemos a distribuição de alimentos a algumas pessoas em colaboração com a Conferência de S. Vicente de Paulo e através da Misericórdia, eles é que lá vão buscar os alimentos com a carrinha deles e depois fazem a distribuição por nós e pela Conferência e pronto a colaboração que nós fazemos é essa» (Dg 3 FSSL)

Como pode ter um cariz sócio-cultural (igualmente esporádico), conforme se verifica na associação:

«Costumamos fazer as nossas festas. A festa de Natal é aberta à comunidade. Toda a gente é convidado, fazemos sempre um lanche e um jantar partilhado por toda a gente. Quando é a festa de S. João também é aberta à comunidade.» (Dg4, ASS)

Na fundação religiosa, as iniciativas de apoio à comunidade, sobretudo quando comparadas com as iniciativas das congéneres anteriores, demonstram alguma abertura. Os dois projectos desenvolvidos nesta área (escola de música para as crianças e curso de informática) resultaram ou do voluntariado local ou de uma parceria com a junta de freguesia. Apesar disso, o apoio comunitário é esporádico e limitado no tempo (já nenhum se encontra activo).

O dirigente da misericórdia é o único a apresentar uma visão bilateral do apoio comunitário. Porém, quando analisamos o tipo de apoio considerado, verificamos que este está ainda longe de uma lógica *bottom-up*, isto é, não parte das necessidades locais (Rodrigues e Stoer, 1998). O apoio da organização à comunidade está muito ligado às valências (que contemplam apenas um público muito específico), fora deste âmbito, o apoio é esporádico e de cariz assistencialista, associado a situações de emergência social.

«Para a comunidade, as pessoas sabem que se precisam de apoio alimentar, ajuda no preenchimento de um papel para a Segurança Social, se precisam de roupa, se precisam de apoio para ir a uma consulta.» (Dg2 SCM)

Por sua vez, o apoio da comunidade à organização é apenas considerado no aspecto económico, o que não deixa de ser indiciador de um limitado apoio da comunidade à organização, que pode indiciar um afastamento da comunidade em relação às actividades desenvolvidas pela organização:

«O apoio comunitário tem duas componentes, aquele que nós damos e aquele que recebemos. Evidentemente também temos que ser apoiados pela comunidade, no aspecto económico, com as contribuições dos utentes e mesmo com ofertas dadas directamente à Misericórdia, entre as quais se distingue os legados e as doações. Evidentemente que a comunidade vai apoiando» (Dg2 SCM)

Uma outra particularidade das actividades comunitárias da misericórdia é o facto de estas se dirigirem essencialmente aos familiares e utentes da organização e não à totalidade da comunidade. Este é também um aspecto extensível à associação, como podemos verificar no depoimento da técnica responsável:

«A acção de formação também foi aberta à população. Algumas actividades culturais, não são muitas, é mais a esfera familiar dos utentes.» (TSS 2 ASS)

«Nós quando falamos em actividades falamos em actividades para os nossos utentes, esporadicamente fazemos uma actividade aberta à instituição porque o grande público desta instituição é a terceira Idade» (Dg 2 SCM)

Os depoimentos dos dirigentes e técnicos revelam que o apoio à comunidade é ainda muito incipiente, revelando, à semelhança de Capucha et al. (1995) e Hespanha et al. (2000) a falta de uma estratégia específica que norteie a relação comunitária, isto mesmo é reconhecido pelo dirigente da misericórdia, quando afirma que a organização não tem uma estratégia definida para este tipo de relacionamento externo.

O centro comunitário contactado revela uma posição contrastante com as congéneres anteriores, inclusive com a casa-mãe. Os projectos desenvolvidos, apesar de terem um carácter relativamente “efémero”, devido à ligação a projectos de âmbito nacional/europeu, cuja natureza é limitada no tempo, demonstram um dinamismo na procura de estratégias que envolvam a comunidade local:

«Em relação a projectos desenvolvidos no âmbito comunitário, tivemos (no âmbito do PAI) o FORUM – formação de apoio aos idosos para pessoas da comunidade com idosos a cargo (...). Tivemos (...) um projecto comunitário que contemplava várias acções que promoviam o desenvolvimento comunitário, tínhamos o desenvolvimento de um “cibercafé” aqui no bar do centro, de acesso livre à comunidade, tivemos também a “super sopa solidária”, tivemos também um magusto comunitário, os Ateliers de “mãos e pincéis”. Para além destas actividades fazemos também Acções de sensibilização sobre temas actuais como a droga ou sobre questões ligadas à saúde» (DCC/SCM)

O centro comunitário distingue-se, exactamente, pela componente de envolvimento comunitário, revelando uma maior abertura à comunidade. Tal como refere Reto, a «incidência local/comunitária inerente à razão de ser destas organizações, parece constituir um dos seus mais fortes factores distintivos» (in Tomás, 2003: 52). Já nas instituições de apoio ao idoso, cuja intervenção social se centra essencialmente nas valências, esta incidência local não parece tão presente. Contrariamente ao que acontece

no caso do centro comunitário, estas instituições não fazem uso de todas as potencialidades de desenvolvimento comunitário disponíveis.

É cada mais evidente a necessidade das IPSS assumirem maiores responsabilidades no desenvolvimento local. Seja pelo imperativo social associado à retracção da intervenção social directa por parte do Estado, seja pelas exigências do trabalho em rede, da qual as IPSS são um parceiro imprescindível (Rodrigues e Stoer, 1998), a verdade é que as instituições não se podem demitir de assumirem um papel mais central no apoio ao entorno local. Para conseguirem vencer este desafio as organizações necessitam de proceder a uma qualificação técnica que não é compatível com as características dos recursos humanos que vimos no capítulo anterior. Uma evidência desta necessidade é o caso do centro comunitário que só consegue manter alguma diversidade no apoio comunitário porque tem uma equipa técnica vocacionada para esta vertente.

7.1.3 Participação da comunidade

A participação da comunidade na vida das organizações é essencial para que esta valorize o desempenho das organizações. Deste modo, evitam-se potenciais conflitos, que podem constituir entraves à prossecução da actividade, nomeadamente pelo afastamento de potenciais beneficiários que, por desconhecimento desse trabalho, rejeitem os serviços prestados. O envolvimento comunitário é igualmente importante para atrair o apoio da comunidade, seja pela via do apoio financeiro, seja pela disponibilidade para exercer acções de voluntariado.

Para verificarmos em que medida as instituições incentivam o envolvimento da comunidade nas actividades, questionámos os dirigentes e técnicos acerca do tipo de actividades promovidas assim como sobre o grau de participação desta. As organizações entrevistadas diferem não só na oferta de serviços à comunidade, mas também na relação que mantêm com esta. Na fundação religiosa, as actividades direccionadas aos paroquianos confundem-se de algum modo com as actividades da própria instituição:

«Nós fazemos cá a festa do Padroeiro e a comunidade participa» (Dg1 FSS).

Segundo Joaquim (2007), nestas organizações a articulação da relação com a comunidade é centrada na figura do pároco e nos serviços prestados. A falta de uma postura pró-activa em prol da comunidade é uma das dificuldades apontadas pelos

dirigentes das organizações entrevistadas pelo autor, que apontam à comunidade um certo “comodismo” que justifica a não participação na vida das instituições. A instituição com esta natureza que entrevistámos, não se afasta muito destas características. Além das actividades paroquiais (festa e catequese) o dirigente referiu apenas a existência da escola de música para crianças, o que é demonstrativo da fraca participação das populações locais e da inexistência de estratégias mais abrangentes de envolvimento comunitário.

O fraco envolvimento comunitário verifica-se, igualmente, na outra fundação entrevistada. A fundação laica, como não tem qualquer componente de apoio comunitário, justifica o afastamento da comunidade da vida da organização pela natureza da intervenção social. Como é uma organização direccionada para os idosos é “natural” a não participação comunitária:

«Para a comunidade a fundação (...) existe para aquela função. As pessoas sabem que aquilo está aberto e podem lá ir sem problema nenhum, mas não vão visitar aquilo porque sabem que é um sítio onde os idosos vão comer, (...) é claro que eu queria mudar isso, como já falei da piscina, nós temos lá uns barracões grandes e pensamos em restaurá-los para casamentos, pronto tudo para ver o que pode dar.» (Dg 3 FSSL)

Esta posição que é condizente com a concepção de “instituição total” que definimos na discussão teórica. O dirigente reconhece que a falta de envolvimento comunitário é uma falha da organização. Apesar disso, defende que a solução deste problema passa mais pela mercadorização de serviços à comunidade (associada à sustentabilidade financeira) do que pelo incentivo à participação.

A associação revela duas versões contraditórias entre presidente e técnica. Para o primeiro a comunidade participa, mas sem referir de que modo, o que nos leva a inferir que esta poderá ser uma participação circunscrita a momentos festivos, uma vez que ao longo da entrevista não foi referida qualquer outra. A técnica, por seu lado, revela que uma parte da comunidade poderá ser um potencial foco de problemas para a organização.

«A comunidade participa bem. Mas a comunidade também tem alguns problemas. Há aqueles que participam em tudo e há outros mais envergonhados.» (Dg4 ASS)

«Tem uma parte da população que é um pouco negativa, porque não podemos dizer sempre que sim. Mas de um modo geral a população está satisfeita, sobretudo a população interna.» (TSS2, ASS)

Esta contradição de depoimentos é apenas aparente. Quando questionado sobre as principais limitações à actividade da organização, o Presidente elege justamente a relação com a comunidade:

«Os aspectos mais negativos são sempre aqueles que vêm do exterior, é as críticas da maldade da comunidade. Isso tem sido um aspecto penalizador.» (Dg 4 ASS)

No caso da misericórdia não é possível afirmar a existência de uma participação comunitária. A relação com a população, à semelhança do que verificaram Hespanha et al., parte de uma «pressuposta aceitação consensual da população, genericamente considerada como beneficiária» (2000:263). A aposta na expansão e diversidade das valências como forma de apoio comunitário, acompanhada de apoios esporádicos em diversas situações de emergência social, resulta numa visão do entorno local como beneficiário, pelo que são descuradas actividades mais abrangentes que incluam públicos que não sejam beneficiários das várias valências.

Uma vez mais, o centro comunitário destaca-se das restantes congéneres. Quando questionada sobre a relação com o entorno local, a directora técnica associa o bom relacionamento com a comunidade ao aumento da sua participação nas actividades da organização:

«É boa, a comunidade tem aderido às actividades que temos desenvolvido, esta adesão tem vindo a aumentar, o que considero ser um bom indicador dessa boa relação. (...)» (DCC/SCM)

O envolvimento da comunidade como prioridade da gestão das organizações está ainda muito distante. As organizações contactadas revelam uma fraca predisposição para a definição de uma estratégia que inclua a população local, tal como detectaram Capucha et al. (1995), Hespanha et al. (2000), Rêgo (2003) e Joaquim (2007). A falta de actividades direccionadas para a comunidade geral influencia o reconhecimento das boas práticas, o pode condicionar a participação comunitária, bem como, dar origem a alguma conflitualidade na relação comunidade/ organização.

7.1.4. Divulgação de “boas práticas”

Uma forma de incentivar o envolvimento da comunidade na vida das organizações, poderia passar pelo aumento do conhecimento da comunidade acerca do trabalho que desenvolvem. Esta poderá ser uma estratégia tida como útil para «ultrapassar bloqueios e construir uma relação mais próxima (com a comunidade)» (Joaquim (2007: 117).

No caso das organizações entrevistadas esta é uma estratégia pouco difundida. No geral, as organizações optam por não divulgar o seu trabalho. As justificações

variam de organização para organização, mas de uma forma geral a divulgação não é feita porque os dirigentes não vêem necessidade de o fazer. Seja pelas características geográficas, seja pela própria natureza ou antiguidade da organização, os dirigentes consideram que a comunidade conhece o trabalho desenvolvido e por isso não sentem necessidade de o divulgar:

«Isto é uma terra pequena, as pessoas sabem de tudo o que cá se passa» (Dg1 FSS)

«Sim desde que foi instituída, quando se fala, fala-se da Fundação, não é do Centro de Dia, pronto aquilo ficou logo instituído, os idosos é na fundação» (Dg 3 FSSL)

«A Misericórdia vai fazer 500 anos de actividade, toda a gente acaba por saber o que a Misericórdia faz um pouco» (Dg 2 SCM)

A associação demonstra já alguma preocupação com a divulgação das actividades:

«Temos um boletim que divulgamos, em Assembleias, na comunidade, através da Igreja, também divulgamos essas actividades. São esses os canais. Quando temos a comunicação social também, mas é pena que isso seja pouco.» (Dg4 ASS)

A estratégia da associação aponta, essencialmente, para uma divulgação das actividades através de três vias: a via formal relacionada com as exigências estatutárias (divulgação na assembleia), a via da divulgação em meios específicos da comunidade (igreja) e uma via mais directa, através de um boletim. O tipo de actividade divulgada nestas diferentes vias é melhor exemplificada na resposta à questão nº 12: *De que modo utentes e familiares têm conhecimento das decisões da organização?*

«Esta organização assenta em três/quatro planos – plano de actividades culturais, o plano de funcionamento da instituição, o plano de investimentos e o plano de festas e convívios São apresentados em Assembleia Geral aos sócios e são apresentados à comunidade. Também temos um jornal não periódico onde costumamos divulgar as nossas actividades, os convívios.» (Dg4 ASS)

Como podemos verificar no depoimento acima, as actividades divulgadas variam mediante a “via” utilizada. Na assembleia são divulgadas as actividades que, por imperativo estatutário, têm que “passar” pela assembleia-geral e dizem respeito, à apreciação do orçamento e contas, bem como à aprovação dos planos de actividades. Nas restantes “vias” são divulgadas essencialmente as actividades recreativas.

O caso do centro comunitário constitui, mais uma vez, um exemplo diferenciador. Aqui há uma divulgação periódica dos eventos realizados e a realizar, que é distribuído pela comunidade. A maior atenção prestada pelo centro comunitário à divulgação do trabalho da organização reflecte a vocação comunitária que está inerente

à sua natureza. Deste modo e como afirmamos no início deste ponto, a divulgação das actividades pode constituir um instrumento facilitador do bom relacionamento comunitário.

A divulgação das actividades não pode ser uma questão menosprezada pelas organizações. Como defende Rêgo «é fundamental dar visibilidade às boas práticas que ocorrem nestas instituições» (2003:104) para que a comunidade reconheça o trabalho das organizações. Os benefícios da divulgação das actividades não se cingem à melhoria do relacionamento com a comunidade, a divulgação confere visibilidade às organizações, importante para atrair a filantropia e mais financiamento público (Ferreira 2005). Apesar dos benefícios para a actividade das organizações a divulgação de actividades é uma preocupação ainda arredada da gestão quotidiana. Esta situação contribui para a manutenção do modelo tradicional, uma vez que impede que a comunidade intervenha na vida das organizações (por desconhecimento) de uma forma mais participada.

7.2. PARCEIROS, PARCERIAS E PARTENARIADO

A acção concertada entre diferentes agentes e interesses envolvidos constitui um dos principais desafios para as organizações do terceiro sector (vide Capítulo II). A troca de experiências e conhecimentos, assim como a partilha de responsabilidades, inclusive financeiras, afirmam-se como importantes instrumentos do trabalho em rede, que pressupõe uma partilha mais ou menos democrática de recursos comuns. Esta forma de cooperação que pode ser designada de parceria ou partenariado surge associada, em Portugal, aos programas europeus de luta contra a pobreza e exclusão social. Apesar disso, Rodrigues e Stoer (1998) defendem que as misericórdias podem ser consideradas uma forma antiga de parceria. Os autores consideram que «estas instituições criadas no âmbito da Igreja Católica, negociavam habitualmente o fornecimento de serviços sociais com um aparelho estatal muito centralizado» (Rodrigues e Stoer, 1998:5). O tipo de parceria estabelecido entre as misericórdias e o Estado é mais condizente com o conceito de partenariado defendido pelos autores. Segundo estes, apesar de por vezes se confundirem, existem algumas diferenças entre o conceito de parceria e o conceito de partenariado.

O conceito de partenariado está associado a um certo rigor formal. A cooperação entre parceiros é regida por normas pré-estabelecidas numa lógica *top-down* seja pelos poderes públicos nacionais seja pelos programas da União Europeia. Gueddes (1997) identifica este tipo de partenariado como *modelo formal multi-parceiros*, onde as parcerias são constituídas de modo formal, incluindo um amplo leque de representantes dos interesses dos parceiros, mas com um reduzido comité executivo e uma equipa de parceiros a tempo inteiro. O mesmo autor identifica uma variante deste modelo que, tal como no modelo anterior, envolve a definição de estratégias multidimensionais e programas de acção, mas tende para uma acção mais directa na luta contra a pobreza e exclusão social, herdada do programa comunitário Pobreza 3 (cf. Monteiro, 2003).

Uma outra forma de partenariado é o *partenariado em parceria* ou simplesmente *parceria* que apresenta «uma orgânica basicamente informal, por vezes ao ponto de os parceiros dificilmente se distinguem dos “colegas” e “amigos”, reproduzindo assim um efeito de homogeneização que questiona a noção de partenariado enquanto mobilizador de “coligação de interesses” e “compromisso de um conjunto de parceiros em torno de uma agenda comum”» (Rodrigues e Stoer, 1998:37, aspas do original). Os investigadores defendem que, no caso português, a situação “ideal” seria uma “oscilação dinâmica” pelo enriquecimento do conceito de partenariado. O resultado dessa “oscilação” passaria por uma articulação do tipo de partenariado formal com as parcerias vinculadas às raízes associativas, existentes nas culturas locais, que designamos neste trabalho como *partenariado de parceria*.

Neste ponto interessa-nos saber que tipo de partenariado/parceria estão envolvidas as organizações contactadas, tendo por referência os conceitos acima definidos. De realçar que não consideramos neste ponto a relação com o Estado, que constitui, como vimos, uma forma de partenariado formal, que resolvemos analisar de forma separada, pelas características específicas desta relação.

Na análise das parcerias/partenariado consideramos pertinente distinguir as relações da mesma área de intervenção e os relacionamentos com organismos públicos e/ou organismos com um âmbito mais abrangente.

As organizações contactadas diferenciam-se entre si nas parcerias/partenariado em que estão envolvidas, mas também na forma como essas são protocoladas. As duas fundações, apesar de partilharem a mesma natureza e dimensão, conceptualizam o relacionamento com os parceiros de forma bem distinta:

«A Junta e até a Câmara procuram-nos para ser parceiros. Nós ajudamo-los a eles e eles a nós, mas cada um na sua função, nós não nos metemos em políticas e eles não se metem no nosso trabalho.» (Dg1 FSS)

«Sim noutro dia estivemos com a ... é uma associação de desenvolvimento e estavam a esticar-se para esta zona e até ficou em acta se fosse caso disso éramos parceiros deles. De vez em quando, pedem-nos colaboração outros Centros de Dia, mas parcerias a funcionar passadas no papel, não. Noutro dia ainda lancei a ideia de em termos de privados poderem ir também além a participar na obra, não na parte social mas na parte do lazer(...)» (Dg3 FSSL)

A fundação religiosa tem uma postura em relação aos parceiros marcada pelo “individualismo organizacional”, como é definido por Capucha et al. – «a vontade autónoma das instituições sobreleva frequentemente qualquer tipo de preocupação, nomeadamente a de uma maior eficiência» (1995: 91). O dirigente da fundação religiosa também não refere qualquer relacionamento com instituições do mesmo âmbito, o que reforça a postura “individualista”. Esta posição é descoincidente com o que apurou Joaquim (2007). Nos Centros Sociais Paroquiais analisados pelo autor, a relação com outras instituições do mesmo âmbito é considerada de forma quase unânime como boa ou muito boa, constituindo-se normalmente na forma de parceria formal, que resulta de candidaturas a projectos e programas oficiais. No caso da fundação religiosa o tipo de parceria tem a forma de “ajuda mútua”, mais coincidente com o conceito “informal” de parceria.

A fundação laica, por seu lado apesar de não ter qualquer parceria/partenariado protocolado, revela uma maior abertura a relacionamentos com instituições do mesmo âmbito e mesmo de âmbito mais alargado (pelo menos consideram a hipótese). Uma particularidade é a abertura a privados, relacionada com a sustentabilidade financeira. Apesar disso o modelo de parceria aproxima-se do *modelo informal de parceria*, dado que não obedecem a normas de parceiros, não há regularidade de relacionamento nem estabelecida qualquer coligação ou compromisso.

A misericórdia e a associação distinguem-se das congéneres anteriores pela pluralidade de parceiros, sobretudo no caso da primeira. A concepção das parcerias é igualmente distintiva, estas organizações consideram, ao contrário das organizações anteriores, a Segurança Social como um parceiro.

Relativamente aos parceiros da misericórdia, podemos distinguir dois tipos, os parceiros públicos e os parceiros particulares de âmbito mais abrangente, distinguindo-se da fundação laica pelo não estabelecimento de parcerias com organizações do mesmo âmbito. Quanto aos parceiros públicos estes vão deste a administração local, às escolas, ao instituto da Juventude, às Comissões de Protecção de Crianças e Jovens em Risco

(CPCJ), ao Ministério da Saúde, Segurança Social e núcleo local do Rendimento Social de Inserção, reflectindo a diversidade da intervenção social da organização. A relação com estes parceiros é condizente com o conceito de partenariado formal, uma vez que é regulada por protocolos cuja estrutura é pré-definida pelos parceiros públicos. A relação com os parceiros privados, que são sobretudo Associações de Desenvolvimento, que actuam particularmente na área da formação profissional e nos projectos de luta contra a pobreza é igualmente protocolada, mas tendo já uma componente mais dialogal, aproximando-se do conceito de *partenariado de parceria*.

Na associação, o leque de parceiros é bem mais restrito e, tal como no caso da misericórdia, o seu dirigente não refere ligações a organismos do mesmo âmbito:

«Temos sido solicitados, nomeadamente pela (Associação de Desenvolvimento), sobretudo em acções de voluntariado. Somos parceiros também do Banco Alimentar e da Segurança Social».(Dg 4 ASS)

As características do relacionamento com os parceiros é mais condizente com o conceito de partenariado formal, uma vez que são regidas pelas regras dos parceiros, por exemplo o relacionamento com o Banco Alimentar obedece a pré-requisitos (ao nível burocrático) que estão estandardizados para todas as organizações parceiras. O relacionamento com a associação de desenvolvimento é mais difuso, há lugar para alguma negociação, mas o âmbito desta é restrito, uma vez que está circunscrito à proposta do parceiro (associação de desenvolvimento).

Uma particularidade da associação é a referência à comunidade enquanto parceira na sinalização de alguns casos sociais, constituindo uma espécie de “informadores voluntários”, como podemos verificar através do depoimento do seu dirigente:

«A pobreza envergonhada existe. Nós tentamos chegar lá através do vizinho que sabe dessas pessoas. Procuramos pessoas da comunidade que nos ajudem.» (Dg 4 ASS)

O centro comunitário uma vez mais demonstra uma realidade distinta, revelando uma gestão racional das parcerias e dos parceiros. Tal como a casa-mãe, apresenta uma mescla de partenariado formal, associada ao relacionamento com organismos públicos, e parcerias protocoladas com entidades e organismos locais.

«A maioria dos parceiros é local, exceptuando a ARS e a Segurança social que são regionais. Em termos das actividades comunitárias, dependendo do tema assim é definida a intervenção dos parceiros» (DCC/SCM)

Uma outra nota distintiva é o facto de a procura dos parceiros ser também da iniciativa do centro, ao contrário das restantes organizações que, por norma, são procuradas para serem parceiros.

«Por norma surge uma ideia, a intenção de se fazer algo internamente, em conversa com os técnicos, tentamos ver o que é possível. Seguidamente vamos conversar com os parceiros para saber se eles concordam se não concordam, se têm mais ideias se não têm, para se tentar fazer um projecto conjunto.»

Em suma, verificamos que nas organizações mais pequenas o funcionamento em parceria é ainda muito incipiente e pouco significativo na actividade das organizações. O caso da associação é de algum modo similar à situação das fundações, embora tenha já alguns relacionamentos institucionais com organismos de âmbito mais abrangente, oscilando entre o *partenariado formal* e um modelo mais dialogal que se aproxima do *partenariado de parceria*.

A situação destas organizações revela-nos que a mudança de uma cultura organizacional “auto-centrada” para modos de intervenção em rede, é ainda uma realidade muito distante. As organizações privilegiam sobretudo a sua própria actividade, não fornecendo muita margem para a intervenção de outros organismos. A misericórdia e o centro comunitário (do qual é proprietária), distinguem-se das restantes congéneres, por uma gestão racional dos parceiros e parcerias que, no caso do centro, se reflecte na procura de parceiros e na participação destes na gestão de algumas actividades direccionadas para a comunidade.

7.3- A RELAÇÃO COM O ESTADO

O relacionamento das organizações com o Estado será analisada neste ponto tendo em atenção dois tipos de relacionamento: directo e indirecto. O relacionamento directo é sobretudo por referência à Segurança Social e mais especificamente ao Centro Regional de Segurança Social (CRSS). Por relacionamento indirecto consideramos a relação com os organismos representativos do sector: Uniões e Confederações. Estas estruturas representativas têm a responsabilidade de negociar anualmente os protocolos que regulam a comparticipação do Estado às IPSS (cf. capítulo II). Por este motivo consideramos importante analisar o modo como as organizações se posicionam no interior destes órgãos e de que forma defendem os seus interesses nas negociações com o Estado.

A necessidade de uma ampliação da capacidade reivindicativa é sublinhada pelo dirigente distrital de uma das maiores estruturas representativas do sector a CNIS:

«É importante criar uma estrutura forte para que tenhamos força e alguma capacidade reivindicativa, nomeadamente perante o Estado» (DUIPSS)

A estrutura federativa que este dirigente representa constitui a principal ligação a organismos de 2º grau. A pertença a esta União é significativa. Todas as instituições que entrevistámos pertencem a este organismo, exceptuando a misericórdia que pertence à União das Misericórdias e à Rede Europeia Anti Pobreza (REAPN). Este constitui o único caso de “multipertença” a órgãos de âmbito superior (Capucha et al. 1995).

No espectro da organização representativa contactada (UDIPSS), as instituições de apoio a Idosos são maioritárias. O maior peso quantitativo destas organizações não significa uma maior influência no interior do órgão representativo. As organizações deste tipo não assumem uma postura pró-activa, não aderem às actividades e por norma são pouco reivindicativas no interior da União, tal como nos refere o dirigente da União distrital, quando questionado acerca da participação das organizações nas actividades da União:

«Participam pouco. (...) As assembleias são pouco participadas. (...) Se as organizações não vão às assembleias têm pouca influência» (DUIPSS)

O dirigente federativo aponta duas ordens de razões para este alheamento das instituições de apoio a idosos da União que os representa. A primeira razão é o “individualismo organizacional”, já sobejamente relatado por Costa Goodolphim na obra “A Associação” de 1876 (in Capucha et al. 1995). A segunda está relacionada com a influência política que se faz sentir no interior da União e que divide as instituições.

«Ainda há muitos dirigentes que gostam de olhar apenas só para a sua “quinta” e pensam que partilhar experiências e projectos pode ser penalizador, quando é exactamente o contrário. As assembleias são pouco participadas.» (DUIPSS)

«Quando está o governo tal as instituições caminham para um lado, quando está o governo Y caminham para o outro. Isto também divide as instituições.» (DUIPSS)

Diferente desta ligação orgânica é relação directa com o CRSS. O relacionamento norteia-se pelos princípios estabelecidos no Estatuto das IPSS, nomeadamente a cooperação e o respeito pela autonomia (cf. capítulo II). Isso é visível no depoimento do Director Distrital da Segurança Social quando questionado acerca da relação que mantém com estas organizações:

«É uma relação de cooperação, pela autonomia das instituições, mas também pelas exigências de resultados, sobretudo ao nível da qualidade e da humanização. O Estado dá dinheiro às instituições dos contribuintes e por isso deve ser feito acompanhamento.» (DSS)

Naturalmente a resposta do Director reflecte a concepção oficial da relação do Estado com as IPSS. O princípio da cooperação das organizações com CRSS pressupõe «um reconhecimento público do contributo das instituições para a realização dos fins da acção social» (Hespanha et al., 2000:223). As normas que regem a relação das organizações com o Estado estão descritas no D.N. nº 75/92 de 20 de Maio. Neste Despacho é definido um conjunto normativos de “serviço público”, onde consta (entre outras) a obrigatoriedade de garantir o bom funcionamento dos equipamentos e serviços, através do respeito pelos requisitos técnicos definidos, bem como pela presença de recursos humanos que garantam esse bom funcionamento (Hespanha et al. 2000, Tribunal de Contas, 2001⁴²), reforçando as conclusões a que chegámos no capítulo anterior.

O “acompanhamento” pelos organismos públicos, referido pelo Director, constitui uma das obrigações do Estado inerente à assinatura do Protocolo de Cooperação. As normas da cooperação dos CRSS (a quem cabe a obrigação de fiscalizar as organizações) com as organizações estão actualmente regidas pelo DN nº 31/2000, norma XVI e XVII. Neste Despacho os CRSS comprometem-se (entre outros) a: i) garantir apoio técnico (quando solicitado), ii) estimular a formação profissional (no caso do Distrito é apontada como uma falha do Estado como vimos anteriormente), iii) avaliar os serviços prestados pelas organizações e a forma como desenvolvem o serviço social, iv) estimular a cooperação e a procura das respostas mais adequadas (Hespanha et al. 2000, Tribunal de Contas, 2001).

A acção do Estado neste âmbito não é muito reconhecida pelas organizações e pelo dirigente das UIPSS, apontando para falhas na forma como são cumpridas estas obrigações, ligadas quer à rigidez normativa, quer à forma como é exercida a avaliação dos serviços.

«O Estado fala muito em fiscalização mas pouco em colaboração» (DUIPSS)

⁴² Relatório do Tribunal de Contas, disponível em http://www.tcontas.pt/pt/actos/re_l_auditoria/2001/37-2001.pdf

«Este tipo de instituições precisa de mais apoio de tudo, não estou só a falar de ajuda financeira estou também a falar de alguma flexibilidade e alguma sensibilidade (...) para as exigências que são feitas» (Dg 2 SCM)

A única opinião divergente vem da parte da fundação laica que associa o bom relacionamento com o Estado, nomeadamente com o CRSS, ao apoio financeiro concedido e ao conhecimento interpessoal dos técnicos e responsáveis da Segurança Social:

«É mais com a Segurança Social, eu penso que a relação é boa, para já estão a apoiar-nos no Centro de Dia e Assistência Domiciliária, pronto nós conhecemos quem está à frente daquilo e as assistentes sociais, quando precisamos de dinheiro para a carrinha deram-nos o dinheiro por isso penso que é boa.» (Dg3 FSSL)

As organizações (sobretudo a ASS e a SCM) concordam que o Estado deveria melhorar a forma como exerce as suas obrigações, não só ao nível do financiamento mas igualmente ao nível legislativo, defendendo uma maior adequação da legislação às necessidades e capacidades das organizações.

«Nós temos que dar qualidade mas temos que dar qualidade com aquilo que temos (...). Aqui a flexibilidade inclui toda esta burocracia e legislação que não está bem feita, quem lá está devia vir uma semana para aqui e estar aqui no terreno e provavelmente depois era capaz de deixar aquela lei e fazer outra.» (Dg 2 SCM)

«O Estado devia definir melhor as regras do jogo. Escusávamos de andar sempre a mendigar, de bolsa na mão a pedir. O Estado dá-nos as responsabilidades, mas não nos dá os meios para cumprir essas responsabilidades.» (Dg4 ASS)

Neste aspecto, e sem surpresa as preocupações das organizações são acompanhadas pelo dirigente da União:

«O Estado dá um pacotinho de dinheiro e vocês desenrasquem-se e muitas vezes não chega para as exigências. Mas será que o Estado também tem recursos para nos dar ou devia fazê-lo de outro modo?» (DUIPSS)

A perspectiva do Director da Segurança Social vai em sentido oposto. Recorrendo novamente aos princípios norteadores da relação dos CRSS com as IPSS, prefere realçar a necessidade do estado garantir aos cidadãos a qualidade dos serviços e a boa gestão dos fundos públicos:

«A colaboração do Estado com as IPSS vem desde os anos 80 de forma regulamentada e tem tido momentos mais altos e momentos menos altos (...). O Estado tem aqui uma obrigação, que é a de ajudar as pessoas de terceira idade que precisam de apoio social.(...). Deve, como eu disse produzir normas que não sejam muito intromissivas, mas que sejam normas de aplicação geral em todas as IPSS e verificar o seu funcionamento.(...) O Estado não deve demitir-se daquilo que se passa nas IPSS, porque senão o estado estaria a transferir dinheiro e não sabíamos de garantir aos cidadãos que o seu dinheiro era correctamente aplicado e era aplicado com condições de segurança, de higiene, de respeito pelos idosos, de salvaguarda da identidade e dos direitos sociais dos idosos e boa execução dos dinheiros.» (DSS)

A relação das IPSS com o CRSS não se esgota no financiamento e na avaliação. As organizações (particularmente as que não têm pessoal qualificado) recorrem a este organismo para aconselhamento sobre como lidar com alguns utentes e familiares:

«Para lhes darmos apoio técnico, orientações. Também recorrem frequentemente para pedir subsídios para pedir ajuda para as actividades e projectos, para pedirem aconselhamento. Ultimamente recorrem muito à Segurança Social para saber como lidar com casos de pessoas com grandes dependência ou como lidar com conflitos entre familiares de utentes e as próprias instituições.» (DSS)

Uma vez que uma das obrigações dos CRSS, é garantir apoio técnico (quando solicitado pelas organizações), questionámos o Director sobre se as organizações pedem apoio técnico para a melhoria da qualidade dos serviços.

«Já pedem ajuda no sentido que a SS dê orientações sobre o funcionamento da direcção técnica, quem é que pode ser director técnico de uma instituição, ou se achamos que uma pessoa com um determinado perfil pode ser ou não. Actualmente temos um programa de relacionamento com as instituições muito baseado na exigência da melhor qualificação dos serviços prestados. Estão a preencher um inquérito nacional para caracterização das instituições e uma das componentes é a área da qualidade de serviços prestados. Os técnicos vão à instituição, reúnem com a Direcção, avaliam a qualidade dos serviços prestados, das condições dos edifícios, a acomodação dos utentes (...). Está a dar bom resultado, as instituições corrigem o que é possível, vão às câmaras municipais, aos centros de saúde preencher documentação que lhes falta. Estamos a fazer isto com a intenção melhorar a qualidade dos serviços prestados pelas instituições.» (DSS)

Como podemos verificar pelo depoimento do director, a melhoria da qualidade dos serviços não constitui uma preocupação efectiva das organizações que procuram o CRSS. Esta limita-se a uma recomendação sobre a direcção técnica. Da parte dos CRSS esta constitui uma preocupação, que está a ser avaliada no terreno pelos técnicos.

Em suma, as declarações dos dirigentes vão no sentido do Estado “clarificar as regras do jogo” produzindo legislação que não comprometa a actividade das organizações, ao mesmo tempo deve ser mais flexível e com uma atitude mais pedagógica que sancionatória na relação com este tipo de organizações. Por seu lado, o representante público sublinha a necessidade do Estado regular e fiscalizar as actividades destas organizações (em respeito pela autonomia das organizações), para garantir a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos.

7.4- SÍNTESE CONCLUSIVA E RECOMENDAÇÕES

Ao longo deste capítulo tentámos conhecer as várias dimensões do que designamos de modelo externo. A abordagem centrou-se nos três níveis de relacionamentos institucionais: local, pares/organizações intermédias (de âmbito mais abrangente) e

nacional (Estado). Procederemos agora a uma síntese das principais conclusões destas dimensões para detectarmos as fragilidades e as “boas práticas” deste modelo, tendo em atenção os desafios do sector referidos na discussão teórica.

Relação com a comunidade:

- ◆ Na maioria dos casos não existe uma estratégia definida para o relacionamento com a comunidade. Não existe, igualmente, um levantamento das necessidades locais. O conhecimento dos problemas sociais passíveis de serem respondidos pelas organizações são sinalizados pelo próprio/familiares ou por terceiros por norma pessoas da comunidade e mais raramente por sinalização de organismos públicos. Nas organizações de pequena e média dimensão (fundações e associação) o modo como é efectivada a tomada de conhecimento dos problemas sociais reflecte o “pessoalismo” da actuação dos presidentes (já analisado no modelo interno).
- ◆ As actividades de apoio comunitário são mais direccionadas para os utentes e familiares do que para a comunidade em geral. O apoio à comunidade resume-se a actividades esporádicas de cariz lúdico (celebração de momentos festivos), ou de cariz assistencial (distribuição de alimentos, roupas).
- ◆ A divulgação das “boas práticas” é uma estratégia pouco difundida. No geral as organizações optam por não divulgar o seu trabalho e, quando o fazem é de modo esporádico, não obedecendo a nenhuma periodicidade.

É necessário que as organizações dêem mais atenção às comunidades em que estão inseridas, esta é uma condição fundamental para que estas aceitem o desafio de se tornarem verdadeiros agentes de desenvolvimento local. A mudança na cultura organizacional no sentido de um maior envolvimento comunitário requer das organizações uma abordagem mais sistemática ao nível do diagnóstico de necessidades e da divulgação das “boas práticas”. O diagnóstico permite que as organizações possam delinear estratégias de intervenção centradas nas necessidades da comunidade. A divulgação confere visibilidade às organizações, importante para aumentar a “credibilidade” junto da comunidade, além de constituir um factor importante para atrair a filantropia e maior financiamento.

Relação com os parceiros

- ◆ As parcerias com organizações do mesmo âmbito são pouco frequentes, não protocoladas, e também não obedecem a qualquer estratégia nesse sentido.
- ◆ A misericórdia e particularmente o seu centro comunitário são as organizações que revelam a maior predisposição para o trabalho em parceria. Têm uma pluralidade de parceiros públicos e locais, normalmente protocolados. Nas restantes organizações as parcerias quando existem são esporádicas, não obedecem a uma estratégia, nem exercem uma influência significativa na actividade das organizações.

É importante que as organizações desenvolvam uma nova cultura de baseada no trabalho em rede. Esta forma de trabalho permite um aumento da eficiência da acção das organizações, o acesso a novas fontes de financiamento, mas exige também estratégias específicas de parceria, e o respeito pelas regras dos parceiros. Como refere Rêgo (2003) as organizações mais pequenas e com menores recursos teriam muito a ganhar em eficiência se criassem estruturas de gestão partilhada recursos que de outro modo estariam inacessíveis, como por exemplo recursos humanos qualificados que funcionariam no apoio a várias instituições. A criação de uma estrutura deste género poderia proporcionar às organizações de pequena dimensão o acesso a financiamentos para projectos de desenvolvimento local.

Relação com Estado

- ◆ A ligação ao Estado pela via da pertença a organismos de 2º grau é muito significativa. Apesar disso, esta é, de uma forma geral, uma ligação passiva. As organizações participam pouco nas actividades destes organismos e demitem-se de exercer qualquer influência no seu interior, isto apesar de serem o tipo de organização com mais peso no espectro dos organismos representativos do sector.
- ◆ O relacionamento directo com o Estado é considerado difícil pela complexidade e desadequação legislativa às capacidades das organizações.

- ◆ As organizações consideram que o Estado não dá a atenção devida a estas organizações, «Muitas vezes a acção e o papel destas instituições não é olhado com o devido carinho por parte das entidades oficiais.» (Dg2).
- ◆ Consideram ainda que o Estado está mais ponto para a fiscalização do que para o apoio (particularmente o financeiro).

É importante que as organizações e entidades públicas, particularmente os CRSS encetem uma nova forma de relacionamento. Segundo os dirigentes das organizações entrevistadas o Estado deveria ser mais flexível, menos omisso do ponto de vista legislativo, bem como discriminar positivamente as organizações com menor capacidade para captar recursos. Para que as organizações consigam atingir os seus objectivos e afirmar-se nas negociações com o Estado, é necessário que aumentem a mobilização no interior dos órgãos representativos do sector, que anualmente negoceiam o financiamento com o Estado. É igualmente importante que recorram com mais frequência aos serviços dos CRSS, não só para requerer maior financiamento, mas para aconselhamento sobre o modo de melhorar a qualidade dos serviços. Neste aspecto e tal como defende o dirigente do CRSS, o Estado deveria intervir mais, particularmente na oferta formativa. O mesmo dirigente refere que algumas organizações começam já a revelar uma nova forma de relacionamento com o CRSS, participando em acções conjuntas com o Centro Regional como, por exemplo no acompanhamento do Rendimento Social de Inserção. Contudo, isto acontece sobretudo com as grandes Organizações, particularmente com as misericórdias, as restantes ainda estão muito vinculadas ao modelo tradicional, perspectivando o CRSS apenas na sua componente de apoio financeiro.

CAPÍTULO VIII – A INTERVENÇÃO SOCIAL

A forma como as organizações concretizam os objectivos sociais inerentes à sua natureza e que as distinguem das congéneres lucrativas, será o objecto de análise deste capítulo. Embora, como referimos no início deste trabalho, os idosos individualmente não sejam o objecto de análise central, a verdade é que este estudo não estaria completo sem a abordagem do modo como as organizações executam o princípio da solidariedade. A retracção do apoio directo do Estado e a transferência para as organizações do terceiro sector de matérias de direitos sociais aumenta responsabilidade social destas organizações, que se substituem ao Estado neste papel, contribuindo por essa via para a coesão social.

A conjugação das condições sociais dos idosos e as características do território em análise reforçam a importância das IPSS enquanto agentes de coesão social e territorial. Como refere Rêgo «tendo por objectivo assegurar, nas comunidades onde ocorrem, serviços sociais de proximidade que se consideram essenciais (...), todas as IPSS contribuem, de um modo significativo, para a coesão social e territorial» (2003:100). Neste sentido, a intervenção social destas organizações ganha particular relevância na resposta às situações de pobreza e exclusão social que afectam os idosos do território em análise. A forma como os dirigentes e técnicos percebem a intervenção social, tendo em atenção o domínio destas organizações na provisão de serviços sociais, é importante para analisarmos a concepção de solidariedade produzida por estes dirigentes. Este será o objecto de análise do primeiro ponto deste capítulo.

Posteriormente analisaremos de que modo se concretiza o princípio da solidariedade. Neste sentido, serão abordadas as características dos utentes, os motivos para a institucionalização (no caso das organizações com alojamento colectivo) e as relações com a família. O intuito desta abordagem é permitir-nos aferir as condições de universalidade que devem reger os bens públicos ou *quasi-públicos*, referidos na discussão teórica.

Na última parte do capítulo serão analisadas as formas de participação dos utentes da vida da organização e os meios utilizados para informar utentes e familiares das decisões, nomeadamente daquelas que os afectam. Pretendemos, deste modo conciliar esta abordagem com os modelos agenciário/tradicional e democrático, isto é, verificar-mos até que ponto são ouvidos os interessados.

8.1- A INTERVENÇÃO SOCIAL, UM DIREITO OU UM DEVER?

O modo como as organizações concebem a intervenção social está relacionado com uma das conclusões de Hespanha et al. (2000) que assinalam a presença uma visão da solidariedade como um favor prestado por razões humanitárias ou como resultado da concepção sócio-caritativa da Igreja Católica e não como um direito social dos cidadãos.

Nas organizações contactadas a intervenção social varia mediante as organizações em presença. Os dirigentes da fundação religiosa e da misericórdia, ambos párocos, partilham da visão sócio-caritativa da Igreja Católica, afirmando o dever de cristão como móbil para a intervenção social:

«Bom é nosso dever enquanto cristão é cuidar de quem precisa, por outro lado, as pessoas também têm o direito de ter quem cuide delas.» (Dg1 FSS)

«Da nossa parte é um dever, cada vez que damos conta dessas carências no aspecto social e humano, agora, para mim, cada pessoa tem direito à ajuda da humanidade, para mim cada pessoa é um ser sagrado» (Dg2 SCM)

A visão desta questão por parte da Técnica da misericórdia contrasta com a visão do dirigente. A técnica reflecte uma posição mais formal/burocrática, centrada nos direitos e deveres no interior da organização, esta posição é partilhada pela técnica da associação:

«Muitos acham que a instituição tem direitos, não é, tem direitos para com eles, mas nós depois tentamos sempre dizer “sim senhora, existe um contracto de prestação de serviços, onde ficam os nossos direitos e os deveres deles e também onde estão os nossos deveres e os direitos deles”. Isso não era praticado mas foi sempre uma coisa que eu achei que deveria de haver (...).» (TSSI SCM)

«Tem o direito e o dever. Acho que estão os dois interligados. Tentamos sempre que o utente tenha o melhor, tanto como direito como dever.» (TSS2 ASS)

O dirigente da fundação laica considera a intervenção social com um dever da organização, associada à sua natureza e vocação. Apesar disso, descarta a sua responsabilidade pessoal na prestação directa de serviços sociais. Esta dicotomia entre a responsabilidade pessoal não assumida e a responsabilidade organizacional é bastante interessante e reveladora de uma concepção de voluntariado sem compromissos ou obrigações (para além das inerentes ao cargo).

«A fundação foi criada para ajudar os mais necessitados, idosos, etc, deve estar na sua função de missão, deve estar a servir os outros sem andar cá a pensar o que quer que seja.» (Dg3 FSSL)

«É mais como um dever, eu entendo o seguinte e é o que eu digo normalmente às pessoas, por exemplo eu não sou criado de ninguém, não tenho a obrigação de, por exemplo dizem tu és Presidente da Fundação és Presidente da Junta tens obrigação, eu acho que não tenho obrigação nenhuma porque não sou criado de ninguém» (Dg3 FSSL)

O dirigente da associação, por seu lado, demonstra tal como os anteriores uma visão generalista, mas ao contrário da fundação religiosa e da misericórdia não associa o dever a concepções morais, mas sim à obrigação da sociedade civil de cuidar dos seus cidadãos mais dependentes.

«Eu sinto que para o utente é mais um direito que eles têm e para a sociedade civil é uma obrigação, ou seja a sociedade civil tem obrigação de apoiar os idosos e os idosos têm o direito de ter uma vida.» (Dg4 ASS)

Segundo este dirigente não é só à sociedade civil que cabe essa responsabilidade mas igualmente ao Estado:

«Ao Estado também compete, mas muitas vezes o Estado descarta-se dessa obrigação e quando o Estado se descarta, alguém tem que agarrar, a sociedade civil tem que agarrar.» (Dg4 ASS)

A visão do voluntariado da direcção é igualmente contrastante com a fundação laica. Este é visto como uma obrigação associada a um altruísmo cívico, que resulta de um maior privilégio concedido à intervenção cívica do que à responsabilização pessoal:

«Claro, nós, a Direcção que está aqui é voluntária, que damos horas imensas a esta causa e nisso estamos a fazer a nossa obrigação, de civilmente ajudar aqueles que mais necessitam» (Dg 4 ASS)

Podemos afirmar pela informação recolhida que, no geral, as organizações contactadas concebem a intervenção social como um direito para os utentes. Relativamente à justificação dessa intervenção, as duas organizações ligadas à Igreja Católica, à semelhança do que detectaram Hesperia et al. (2000) associam-na a princípios morais relacionados com a caridade cristã. A fundação laica, por seu lado, associa a intervenção à natureza da organização, que obriga ao acolhimento de todos. Já a associação tem uma visão mais abrangente, associando a intervenção à responsabilidade da sociedade civil perante a ineficiência da intervenção do Estado. A solidariedade intergeracional, exceptuando o caso da associação, é conceptualizada pelos dirigentes não como um direito social associado à responsabilidade colectiva, mas como um dever humanitário de ajuda aos mais necessitados.

8.2 - A CONCRETIZAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE: CARACTERIZAÇÃO DOS UTENTES

Um importante indicador dos diferentes tipos de intervenção social é o modo como os dirigentes representam socialmente as populações a quem prestam apoio (Hespanha et al., 2000; Joaquim, 2007). Esta análise passa, primeiro de tudo, pelo próprio processo de selecção/aceitação dos utentes que, directa ou indirectamente, reflecte as concepções que os dirigentes produzem destas populações. A caracterização da população utente pelos dirigentes, à semelhança do que detectou Joaquim «assenta sobretudo no que as pessoas não têm e menos nos seus recursos e capital social» (2007:141). Todos os dirigentes entrevistados referem as necessidades dos utentes como principal critério para a sua admissão:

«Mas nós temos este princípio, como obra da Igreja, temos este princípio, aceitamos toda a gente que precise (toxicodependentes, alcoólicos, deficientes mentais e motores)» (Dg 1 FSS)

«Hoje eu considero pobres os que são mais idosos, porque são os mais necessitados, atendendo ao grau de dependência em que se encontram. Este é o objectivo das misericórdias, atender as pessoas mais necessitadas.» (Dg 2 SCM)

«Os critérios estão definidos pela própria natureza, (...) com certeza que entrariam os mais necessitados, porque esse é um lema que nós temos» (Dg 3 FSSL)

«Sempre a carência. É óbvio que existem diferentes carências. Nós, quando admitimos um utente fazemos sempre um estudo, uma avaliação social do utente. Há pessoas que têm carências afectivas, outras que têm carências de diversa ordem, mas que financeiramente estão bem.» (Dg4 ASS)

A visão da população utente produzida pelos dirigentes é demonstrativa de uma concepção assistencialista da intervenção social. Esta concepção radica numa representação social negativa dos utentes, que sublinham as situações de exclusão social que estas populações já por si estão sujeitas (cf. capítulos I e IV).

Os critérios de admissão de utentes nem sempre se norteiam pela necessidade. Como alertam os dirigentes da Segurança Social e da UDIPSS estes critérios podem ser definidos com base em objectivos menos “nobres” que põem em causa a universalidade dos serviços, subjacente ao apoio estatal a estas organizações:

«Gostava que as instituições fossem mais universalistas na escolha e na recepção dos seus utentes, e podem sê-lo. As instituições têm um grande trabalho para fazer que é o de pensarem que o seu objectivo é darem apoio social a quem mais precisa e não àqueles que, precisando, podem pagar mais ou àqueles que, precisando, podem trazer benefícios de ordem pública, de reconhecimento de status das próprias instituições ou às vezes dos seus dirigentes. A universalidade é um princípio fundamental, mas a todos com a regra da solidariedade. Sobretudo àqueles que mais precisam e não tanto àqueles que podem dar uma jóia, uma entrada, um pagamento maior, mesmo que a sua necessidade seja menor, mesmo que tenha família próxima, desde que possam pagar mais. Isto acontece, não vale a pena iludirmo-nos, mas a

verdade é que esta crítica que é feita não afasta o lado generoso e solidário das instituições, que são as entidades que fazem o acolhimento e o apoio à população em geral, com algumas excepções, de menor cumprimento da universalidade.» (DSS)

«É verdade que há algumas organizações que pedem ao idoso alguma importância para ter algum serviço e que o idoso não tem e está a ser discriminado. Como está a ser discriminado, essas organizações não mantêm a universalidade, mas há algumas organizações em que as pessoas não pagam nada e mantêm a universalidade.» (DUIPSS)

No caso das instituições que entrevistámos não detectámos qualquer prática neste sentido. Se existe, não é assumida pelos dirigentes ou técnicos, que apenas reconhecem, como vimos no ponto 6.6, que as contribuições dos utentes são discricionárias mediante os rendimentos.

Do outro lado desta análise estão os motivos que levaram os utentes a recorrer aos serviços destas organizações. Nas organizações de acolhimento colectivo é notório o elevado número de idosos a viver sós que caracteriza o distrito, uma vez que é a solidão a grande responsável pela institucionalização, tal como referem as técnicas das organizações entrevistadas:

«A solidão e o facto de não existir um suporte familiar e as condições habitacionais que também são um dos motivos, porque há pessoas que não têm condições para estar em casa.» (TSS1 SCM)

«O maior motivo é a solidão.» (TSS2 ASS)

A posição do Director do CRSS é coincidente com a posição das técnicas, acrescentando a carência de recursos económicos, devido ao baixo montante das prestações sociais transferidas pelo Estado:

«A institucionalização que agora existe é baseada sobretudo na ausência de família, no facto de a população portuguesa ser uma população muito envelhecida e no facto de essa população nos últimos 30/40 anos não ter tido uma relação contributiva com a Segurança Social (SS) que lhe permitisse ter reformas e sustento.» (DSS)

O fraco apoio familiar é o grande responsável pela recorrência aos serviços das IPSS, é uma das conclusões do Inserções (UBI-CES, 2008). Segundo os dados recolhidos no âmbito deste estudo, a solidão é devida ao «actual ritmo de vida das famílias que impede a assistência aos idosos seja feita por aquela, já que cada vez mais os dois elementos do casal exercem um profissão fora de casa, não tendo disponibilidade de tempo durante o dia para prestar um cuidado atento aos idosos, (...). A solidão é, também, provocada cada vez mais pelo afastamento geográfico da família, que por motivos profissionais ou outros, reside em zonas urbanas longe dos familiares mais idosos» (Idem:29). O mesmo estudo detectou que o afastamento da família não se

resume à falta de apoio quotidiano. Mesmo nas situações de institucionalização os familiares demitem-se de visitas frequentes, havendo casos em que os idosos não vêem os seus familiares há mais de dois anos. Esta dificuldade foi-nos relatada igualmente pela Técnica da Misericórdia que se queixava de que, apesar do esforço da equipa técnica para contactar os familiares, nem aos fins-de-semana quando potencialmente os familiares têm mais tempo disponível, estes se dirigem às instituições:

«Alguns familiares estão ausentes por tanto tempo, que quando chegam o utente já é capaz de estar com alguma desorientação e eles como não se apercebem desta confusão, nós é que nos apercebemos que estamos aqui no dia-a-dia, eles acham muito estranho o que o idoso está a dizer (...). O gabinete social trabalha Sábados Domingos e feriados, numa tentativa de, como de facto não “apanhamos” (familiares) durante a semana tentamos “apanhá-los” ao fim de semana, mas nem por isso temos sorte!» (TSS1:SCM)

Mas não é só por motivos de ausência de apoio familiar, as baixas prestações sociais, bem como a dificuldade no acesso a bens e serviços, nomeadamente se saúde associada aos territórios de baixa densidade, são igualmente factores que podem induzir a institucionalização, como podemos verificar neste depoimento:

«Problemas económicos e materiais, ao nível dos acessos, da habitação. É um pouco de tudo» (TSS2 ASS)

O estudo do UBI-CES (2008) também aponta neste sentido, realçando as fracas condições de habitabilidade dos idosos, particularmente nos centros históricos das zonas urbanas e as condições de saúde, associadas particularmente a doenças do foro mental. Todas estas fragilidades da condição social dos idosos neste território, leva-os a recorrer aos serviços das IPSS na esperança de encontrarem aí uma melhoria da sua qualidade de vida. Segundo Rêgo (2003) é na conjugação do envelhecimento, baixos rendimentos e situações mais complexas de exclusão social, às quais a família não responde, que as IPSS se afirmam como importantes “instrumentos” para a coesão social e territorial. No caso das instituições que entrevistámos o seu contributo para a coesão social é notório uma vez que actuam num dos territórios mais envelhecidos do país, onde os idosos estão numa situação de elevada vulnerabilidade à exclusão social à qual, como vimos, a família não consegue responder.

8.3- OS UTENTES NA VIDA DA ORGANIZAÇÃO

A passagem de uma situação de autonomia para uma situação de beneficiário de serviços sociais, pode significar uma «ruptura com um modo de vida habitual e é muito difícil recrutar novos agentes de troca, inventar novas actividades com outros ou estabelecer novos laços sociais» (Fernandes, 1997: 151-53). As dificuldades que se colocam à integração dos idosos num novo espaço social podem ser atenuadas com o envolvimento destes na vida da organização, de modo a aumentar a autonomia e a realização pessoal dos utentes. É esse, por exemplo, o objectivo do plano de desenvolvimento individual, um dos itens fundamentais para a qualidade das respostas sociais.

Nas organizações que contactámos não detectámos a presença de uma estratégia particular para envolver os beneficiários, mesmo nos assuntos do seu interesse. Não são feitas reuniões para auscultar a opinião dos utentes, as informações prestadas (quando o são) limitam-se aos direitos e deveres que estão previamente definidos nos regulamentos internos.

A justificação para a falta de audição dos beneficiários diferencia as organizações entrevistadas. A fundação religiosa é a instituição que apresenta uma visão mais extremada do modo como utentes e familiares tomam conhecimento das decisões que lhes dizem respeito:

«Nós damos contas à assembleia, ao povo não damos nem temos que dar segundo a Lei Canónica.» (Dg1 FSS)

Esta posição reflecte a superioridade ético-religiosa da organização, que justifica a dispensa da participação e representação dos beneficiários, à semelhança do que detectaram Hespanha et al. (2000).

Na fundação laica, assim como na associação, o processo de tomada de conhecimento das decisões da organização pelos utentes e familiar cingem-se às normas do regulamento interno que são facultadas aos utentes (e familiares), quando estes começam a usufruir dos serviços:

«Sou eu que falo com eles. O utente faz a inscrição, a gente explica ao utente, dá o regulamento.» (TSS2 ASS)

«Eles vão tendo conhecimento, para já porque se fazem acordos, eles quando entram eles faz-se documento onde eles tomam nota do que é aquela vida, quais as obrigações, deveres e concessões que têm e como são coisas tão normais, eles não têm... (quebra de discurso) até porque as decisões que nós

tomamos é só benefício. (...) Agora reuniões não faço porque não há para decidir o que quer que seja porque não há necessidade» (Dg3 FSSL)

A posição destas duas organizações é reveladora da concepção que os dirigentes e técnica têm dos utentes, reservando-lhes, como referem Hespanha et al. «um papel de mero “beneficiário”, sem outro direito que não seja “respeitar as regras instituídas” (2000:261, aspas do original). A não auscultação dos utentes revela uma posição próxima do modelo tradicional, onde a autoridade hierárquica é determinante e justificadora do arredar da gestão quotidiana da audição dos interessados, ao contrário dos modelos democráticos onde estes têm um papel central.

A misericórdia, revela uma posição de maior abertura para fornecer aos utentes as informações sobre os assuntos do seu interesse:

«É tudo conversado com eles, com o idoso é no dia-a-dia, com os familiares quando é necessário (TSSI SCM)

«Através do CIDES (Centro Integrado de Desenvolvimento Social), tudo o que nós decidimos, vai para uma estrutura própria que é o CIDES.» (Dg 2 SCM)

O facto da misericórdia possuir uma estrutura com pessoal qualificado poderá constituir uma justificação para esta abertura, sendo inclusivamente estabelecido um plano de desenvolvimento individual. Contudo, quando analisamos a forma como os utentes são chamados a participar na vida da organização, esta é entendida apenas na vertente da animação sócio-cultural que, apesar de importante, não reflecte a presença de processos efectivos para a participação e envolvimento dos utentes na vida da instituição.

«Temos pessoal especializado para essa participação, inclusive temos o grupo de animação, além de que na Misericórdia isso está devidamente estruturado, dentro dessa planificação ao nível do pessoal está o grupo de animação, para incentivar a participação dos utentes.» (Dg 2 SCM)

Nas restantes organizações contactadas a participação dos utentes é igualmente concebida apenas na vertente da animação sócio-cultural. Apesar disso e ao contrário da misericórdia, esta ou não existe ou não está devidamente estruturada. A animação sócio-cultural não constitui uma prioridade na oferta de serviços destas organizações. À semelhança do que detectou o estudo do UBI-CES (2008), as instituições não têm animadores sócio-culturais, pelo que as actividades de animação ou são rotineiras ou realizadas de forma esporádica e sem auscultação prévia dos executantes/beneficiários.

A justificação para a fraca participação dos utentes nas actividades de animação é, segundo os dirigentes das duas fundações, devida à falta de motivação, induzida pelas

características pessoais e pela falta de uma cultura de participação neste tipo de actividade:

«Sabe, as pessoas que cá temos ou são já muito idosas ou têm problemas mentais, além disso estamos numa zona rural, as pessoas estão habituadas ao trabalho do campo.» (Dg1 FSS)

«Esse é outro problema, (...) Já o colega me dizia que a princípio puseram lá grandes actividades para eles fazerem e mais não sei o quê, o que acabou por acontecer é que as pessoas... acabaram...as pessoas não estão despertadas para actividades que se façam para eles fazerem, a assistente social acabou por desistir porque eles não estavam a alinhar naquilo, nas actividades que faziam. Temos uma saída (uma duas vezes no ano), vamos aqui/além visitar algumas coisitas para eles passarem um dia diferente, mas outras actividades não, até porque como já disse eles optaram mais por ficar em casa na sua vida normal, do que estar na Fundação.» (Dg3 FSSL).

No caso da associação a percepção do dirigente reforça a elevada participação dos utentes nas actividades de animação projectadas para eles:

«Participam bem. Nós, nas nossas actividades temos animação, temos um plano de animação cultural onde participam e para eles é um encanto. Por exemplo nós temos uma festa de Natal, fazem um presépio ao vivo, que é feito por eles, temos um ranchozinho, com idosos do centro, que ensaia periodicamente» (Dg4 ASS)

Como podemos verificar no depoimento do dirigente da associação, a participação dos utentes nas actividades da organização é perspectivada numa lógica *top-down*, não existindo uma auscultação prévia dos utentes. Estes são “beneficiários” até no modo como participam nas actividades. Tendo em conta que esta organização não tem nos seus quadros de pessoal um animador sócio-cultural, as actividades de animação são limitadas no tempo e dependentes da disponibilidade da educadora social, que assegura a coordenação e execução da animação sócio-cultural.

«A parte da animação fica mais para trás. Claro que não podemos ter animação todos os dias.» (TSS2 ASS)

Podemos afirmar que, nas instituições contactadas, os utentes estão bastante arredados da vida das organizações que lhes são dedicadas. Eles são afastados dos processos de decisão e informação, designadamente das que lhes dizem respeito. Não são referidos processos efectivos que visem aumentar o envolvimento e participação na vida das instituições, nomeadamente auscultação da opinião dos utentes relativamente aos serviços prestados. Para Joaquim (2007) a falta de credibilidade da opinião dos utentes acerca dos serviços que beneficiam, junto da organização «dificulta a introdução de respostas inovadoras e mais adequadas às situações dos utilizadores dos serviços» (idem: 143), contribuindo, deste modo, para a manutenção do modelo de gestão tradicional. Isto mesmo é reconhecido pelo ISS IP (Instituto da Segurança Social), que

nas recomendações apresentadas no *Modelo de Avaliação da Qualidade e Manual dos Processos Chave das Respostas Sociais*⁴³, confirma a importância central da satisfação do utente/cliente, que tem obrigatoriamente que passar, quer pela auscultação do grau de satisfação (e necessárias medidas correctivas), quer por actividades sistemáticas, planificadas e executadas por técnicos qualificados, tendo em atenção a opinião dos clientes.

Apesar destas limitações não pode ser escamoteado o papel destas organizações na resolução de situações complexas de exclusão social, em particular em territórios de baixa densidade, onde o envelhecimento, os baixos montantes das prestações sociais e a carência de apoio familiar são uma realidade em ascensão. Isto mesmo é confirmado por alguns dos dirigentes das organizações, quando questionados acerca dos desafios futuros à prossecução da actividade da instituição.

O dirigente da fundação religiosa, bem como a técnica da misericórdia demonstram uma preocupação com os desafios sociais, mas sem descurar os desafios organizacionais relacionados com a expansão ou manutenção da actividade, quer se trate, respectivamente, da fundação ou da misericórdia:

«Eu penso que vai piorar com a migração da família e ficarem já só cá os velhos vai ser complicado. Eu gostava de ver aprovado o projecto do aldeamento.» (Dg1 FSS)

«Eu digo que já só queria lugar para os nossos e quando falo de nossos, falo dos nossos utentes das outras valências (...) nós não temos lugar para todos, a Família também não pode ou não quer cuidar deles. Mas estou a ver isto complicado, nós temos que reduzir despesas e não sei.» (TSSI SCM)

No caso das instituições laicas, os desafios organizacionais são proeminentes e estão relacionados, sobretudo, com a expansão das actividades, nomeadamente da inclusão da valência Lar de Idosos:

«Esta questão do Centro de Dia e Apoio Domiciliário são ponto assente, se nós conseguirmos entrar nas outras áreas, Lar de 3ª Idade, Centro de Noite, ou as actividades de Lazer lá, vamos ver o estudo que está a ser feito vamos com calma analisa-lo sem grandes pressas, vamos ver, os serviços que prestamos vão continuar o resto é para ser analisado» (Dg 3 FSSL)

«O objectivo é o lar. O centro de noite pode deixar de funcionar. Hoje há mais necessidades em pessoas acamadas. Mas há que apostar mais no apoio ao domicílio com qualidade. É claro que os centros de dia são importantes, mas mais para promover actividades de convívio, de lazer. É necessário ter sempre o lar para serviço de retaguarda.» (Dg 4 ASS)

⁴³ cf. por exemplo http://www.socialgest.pt/_dlids/APQualificaaorespostasociais.pdf, ou <http://www.seg-social.pt>

A posição dos dirigentes da fundação e da associação revela que a valência de Lar de Idosos continua a ser uma das respostas sociais mais atractivas quando se trata de expandir a actividade destas organizações. Contudo, esta é uma realidade em mudança. Tal como defendem os dirigentes do CRSS e da UIPSS, os futuros idosos terão melhores condições sociais, nomeadamente ao nível das prestações e dos recursos, que forçará a adaptação deste tipo de organização às exigências de idosos mais qualificados e com maiores recursos sociais:

«As novas gerações já tem uma relação contributiva com a segurança social e com o trabalho e de emprego remunerado, apesar das dificuldades todas. Isto mudará para um novo figurino, para um novo paradigma que não conheço exactamente qual, mas que conseguimos, observando aquilo que se passou na Europa, onde a relação com a SS que tem mais tempo que o nosso. A institucionalização só ocorre quando o idoso começa a carecer de cuidados de saúde, de cuidados de apoio social mais pesados que não podem ser feitos individualmente ou no âmbito do serviço prestados na habitação. Noutros casos, como na Espanha, a institucionalização existe, mas a gestão é feita pelas autarquias. É um passo que certamente iremos dar nos próximos anos, de intervenção das autarquias nesta área do apoio à terceira idade e numa base em que a institucionalização deverá ser o último remédio. A avaliação deve ser feita a um nível local. Nem toda a gente precisa de estar institucionalizada da mesma maneira em situações iguais.» (DSS)

«Este pacote que temos hoje não vai servir para eles. O idoso quer muito mais liberdade, quer viver de uma forma mais livre e o apoio ao domicílio é possível que seja um caminho a percorrer. Meter as pessoas num lar para o resto da vida não me parece a melhor forma. (...). Precisamos de encontrar (...) alternativas para dar condições ao idoso e creio que a forma actual não vai continuar. Deve-se criar condições para os dependentes e apoio domiciliário para o independente, com mais necessidade de convívio, de festas.» (DUIPSS)

Ao longo deste capítulo constatámos que as organizações entrevistadas estão colocadas perante alguns desafios à prossecução da sua actividade. O aumento do envelhecimento no território de intervenção e o crescimento de situações locais de exclusão social pressionam as organizações para a expansão dos serviços e da actividade. Estas organizações têm ainda um longo caminho a percorrer no sentido da qualificação dos serviços, uma vez que os utentes/clientes são considerados como meros beneficiários, o que justifica em parte o seu afastamento da vida das instituições. É necessário que o crescimento das organizações seja acompanhado por um maior envolvimento dos utentes, para que estas organizações possam competir com os novos agentes sociais (privados) que se começam a afirmar como alternativa de qualidade para idosos com maiores recursos económicos.

A ausência de dinâmicas de participação dos utentes e a falta de actividades pode significar o acentuar dos processos de exclusão social. A resposta oferecida pelas organizações, ao centrarem-se apenas nos serviços básicos de sobrevivência (alimentação, higiene, cuidados de saúde, entre outros), não promove a autonomia, a

realização pessoal e a inserção da população utente. A intervenção social destas organizações deve, então, ser complementada com actividades que promovam a inserção dos utentes na vida das organizações de modo atenuar as rupturas sociais que ocorrem com a institucionalização.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A investigação que agora se conclui partiu de uma inquietação pessoal acerca do modo de funcionamento das IPSS de apoio a idosos, numa conjuntura de retracção do Estado Providência e de profundas transformações ao nível da sociedade providência, em que as situações de exclusão social entre os idosos se multiplicam. A questão central que norteou este trabalho foi saber de que modo se organizam estas instituições para responder ao aumento das responsabilidades sociais com que estão confrontadas. Na abordagem teórica a esta problemática privilegiámos a perspectiva sociológica, sem contudo menosprezar os contributos de outras ciências sociais, particularmente da demografia e da economia e da psicologia social.

A análise da relação entre as condições sociais dos idosos e o apoio prestado pelas IPSS que lhes são dirigidas levou-nos, primeiro de tudo, a (re)conhecer os riscos sociais a que estas populações estão sujeitas e, segundo, a uma avaliação da posição que estas organizações ocupam no quadro mais abrangente a que pertencem – o terceiro sector. Tendo em conta a natureza eminentemente exploratória, não traçámos quaisquer hipóteses. No final de cada capítulo apresentámos as principais conclusões, ao mesmo tempo que levantámos novas questões. Interessa-nos agora, mais do que apresentar conclusões parcelares, encontrar os nós operativos que interligam as várias conclusões a que fomos chegando ao longo da investigação, assim como responder aos questionamentos teóricos que fomos levantando. Interessa-mos, igualmente, reforçar a importância desta problemática enquanto objecto de análise sociológica, uma vez que o estudo desta realidade tem sido amplamente trabalhado no âmbito da psicologia, da economia ou do serviço social, e menos no âmbito da sociologia.

A velhice constitui, primeiro de tudo, um desafio social induzido pelo crescimento exponencial do número de idosos na estrutura demográfica. A inversão da pirâmide etária, assim como o aumento dos índices de longevidade e dependência que lhes estão associados influenciam as estratégias de intervenção social dos agentes sociais especializados na velhice. No território que analisámos, as organizações sofrem uma pressão para a expansão das actividades, uma vez que é difícil para estas responder a todas as necessidades. A prova disso são as listas de espera nas organizações de alojamento colectivo. Nas organizações que prestam serviços de proximidade não existe lista de espera. Uma situação ainda assim temporária, tendo em conta que a estratégia

futura destas organizações passa pela inclusão das valências de alojamento, respondendo à multiplicação das situações de dependência.

Um outro dado que pode constituir um desafio a estes agentes é a resposta à diferenciação biográfica característica das sociedades contemporâneas. A contemporaneidade é marcada pelo paradoxo da standardização das instituições, onde se incluem os agentes sociais especializados na velhice, e a escolha biográfica dos actores. Os informadores qualificados que entrevistámos – Centro Regional de Segurança Social (CRSS) e União Distrital das Instituições Particulares de Solidariedade Social (UDIPSS) – estão de acordo quanto à impossibilidade de manter a institucionalização nos moldes actuais. Segundo eles, as organizações têm que saber adaptar-se às novas exigências da modernidade, respondendo à standardização institucional com a especialização das instituições, e à escolha biográfica com a diferenciação e personalização dos serviços.

As transformações das solidariedades informais e o conseqüente isolamento social dos grupos etários mais velhos colocam-nos entre os mais vulneráveis à exclusão social. A “crise” da Sociedade Providência é ampliada pela crise do Estado Providência, que para além das repercussões económicas ao nível das prestações sociais (baixo montante das reformas) tende para uma retracção e privatização de alguns direitos sociais.

O território analisado é particularmente afectado pelas transformações da sociedade providência – existe um elevado número de idosos a viver sós ou com insuficiente apoio familiar. Também neste território se faz sentir a retracção do apoio estatal, uma vez que os montantes das prestações sociais estão abaixo da média nacional e os apoios concedidos às IPSS que prestam serviços a estas populações não são suficientes para colmatar as baixas participações dos utentes. Esta situação influencia a manutenção das actividades das instituições que sofrem uma dupla pressão para atenderem um maior número de casos e por outro, para manterem a universalidade da acção social e atenderem aos casos de maior carência social.

As organizações estudadas enquadram-se num dos sectores que se tem afirmado como alternativa ao Estado e ao mercado, sobretudo após a crise do Estado Providência. A privatização de alguns direitos sociais, particularmente na área da acção social, conferiu maior visibilidade às organizações do terceiro sector, mas também maiores responsabilidades sociais. Paulatinamente, estas organizações foram sendo responsabilizadas pela execução da política de acção social do Estado, que, em troca,

atribuiu às organizações com fins de acção social toda uma série de incentivos à emergência e crescimento destas organizações. Neste sentido as IPSS começam a distinguir-se das congéneres com outros fins, que ou não têm acesso aos mesmos incentivos, ou esse acesso é muito dificilmente concedido, sendo abrangidos pelos designados *Acordos Atípicos*. O acesso a apoios europeus e nacionais requer uma maior qualificação dos recursos humanos e um maior rigor na prestação de contas, assim como uma nova organização do trabalho, que tem nas parcerias e no partenariado a sua principal vocação. No entanto, a tendência das IPSS é para a manutenção dos modelos tradicionais assistencialistas, que estão na base da organização das primeiras iniciativas particulares de assistência pública.

A continuação da retracção do apoio estatal, assim como a exigência de qualificação dos serviços prestados pelas IPSS por parte do Estado, colocam estas organizações perante o desafio de mudança da cultura organizacional. Esta mudança passa, quer pela adopção de modelos organizativos mais democráticos e participativos, (com enfoque nos clientes, conforme a proposta da norma para a qualificação das respostas sociais) quer pela formação dos recursos humanos, sempre com o intuito da qualificação dos serviços prestados. Para sabermos de que modo as IPSS de apoio a idosos estão a responder a estes desafios seleccionámos intencionalmente 4 organizações deste tipo que se distinguem entre si pela origem jurídica (misericórdia; associação de solidariedade social; centro social paroquial e fundação laica), dimensão (de 1 a 5 funcionários e + de 21 funcionários) e área de intervenção (local, + 1 freguesia e concelho), mas que têm em comum a pertença a um dos distritos mais envelhecidos do país – Castelo Branco.

A análise a estas IPSS baseou-se em três dimensões fundamentais da cultura organizacional: o modelo interno, o modelo externo e a intervenção social. Cabe-nos agora apresentar as várias conclusões sobre cada modelo, enquadrando-as em dois tipos de cultura organizacional democrática ou tradicional.

No modelo de organização interna apresentado pelas diferentes IPSS em análise denota-se ainda a preponderância do modelo tradicional. Na análise a este modelo consideramos algumas dimensões que nos permitem verificar em que aspectos específicos do modelo interno estas organizações se aproximam ou se distanciam de um ou de outro modelo. Neste sentido foram analisados o modelo de organização formal, os processos de tomada de decisão, a delegação de competências, a gesto dos recursos humanos e o financiamento. Quanto ao modelo formal, todas as organizações se

aproximam do modelo tradicional. Registam uma fraca rotatividade da liderança (exceptuando o caso da misericórdia que se encontra numa situação de crise organizacional) e organigramas verticais. As organizações apenas se distinguem no modo de eleição da direcção e na legitimidade do líder, que são definidos pelos Estatutos. Estes processos demonstram igualmente a presença dos modelos tradicionais, tendo em conta a baixa rotatividade e a dependência dos líderes.

O processo de tomada de decisão reflecte as diferenças entre as organizações de dimensões mais reduzidas, das de maior dimensão. As primeiras tendem para uma forma de tomada de decisão monocrática/tradicional. Todas as decisões sejam importantes ou quotidianas, estão concentradas na figura do presidente. A explicação para a concentração de poderes no presidente pode ser justificada pela falta de quadros técnicos qualificados, associada à reduzida dimensão da organização, cujo enquadramento jurídico-legal não obriga sua presença. Nas organizações de grandes dimensões (+ de 21 funcionários) os processos de tomada de decisão são mais descentralizados em função das competências técnicas. A maior presença de técnicos assim como a dimensão parecem constituir factores de aumento da descentralização. Apesar disso, as duas organizações apresentam uma forte concentração de poderes na Direcção e, por inerência, no presidente. As decisões em matérias importantes são tomadas pela Direcção, variando entre estas duas organizações a abrangência do que a Direcção considera como “importante”. No caso da misericórdia é sobretudo em matérias como a admissão em lar e gestão do património. Na associação, a concentração da decisão abrange um maior número de áreas da organização, que vão desde a gestão de recursos humanos, passando pelas parcerias. À semelhança do que detectaram Capucha et al. (1995), podemos afirmar que o papel dos técnicos na gestão das organizações que entrevistámos se centra essencialmente na gestão quotidiana. Este aspecto aproxima estas organizações ao modelo tradicional, uma vez que este é um modelo que se baseia na centralidade do líder enquanto principal ou único decisor.

A maior concentração de decisão influencia a delegação de competências. Deste modo não é estranho que as duas fundações apresentem um reduzido grau de delegação de competências, concentrando as competências técnicas e não técnicas na figura do presidente. No caso da misericórdia, apesar de o presidente concentrar outros poderes além da mera função administrativa (modelo democrático) esta organização aproxima-se mais deste modelo do que do modelo tradicional. Como detém um elevado número de pessoal qualificado apresenta, igualmente, um elevado grau de especialização de

funções e de autonomia técnica. No caso da associação, como existe uma ingerência da direcção em alguns aspectos (técnicos) chave da organização existe uma fraca delegação de competências, que se reflecte na igualmente fraca autonomia técnica, baseada essencialmente na autoridade hierárquica, o que aproxima a organização, neste aspecto, do modelo tradicional/monocrático.

A gestão de recursos humanos é um dos aspectos críticos destas organizações. São vários os estudos e organismos públicos que apontam este aspecto como um dos mais problemáticos para este tipo de instituição. Esta é uma das limitações à qualidade dos serviços, reconhecida pelos técnicos e informadores qualificados e menos pelos dirigentes. Apesar de esta ser uma limitação comum a todas as organizações entrevistadas, o modo como é executada esta gestão é divergente, distinguindo as organizações de menor das de maior dimensão. Nas primeiras, além da ausência de pessoal qualificado, os recursos humanos caracterizam-se pela estabilidade, polivalência assim como pela ausência de formação profissional, avaliação de desempenho ou planos de envolvimento de funcionários. São características que aproximam estas organizações do modelo tradicional/monocrático, exceptuando a estabilidade profissional. O que distingue estas duas organizações são os critérios subjacentes à admissão de pessoal que, no caso da fundação religiosa, obedecem a princípios ético-religiosos e, no caso da fundação laica, obedecem a critérios económicos e de competências específicas associadas à polivalência.

As organizações de maiores dimensões têm em comum a elevada rotatividade dos recursos humanos, a selecção de pessoal baseada no acesso a benefícios à contratação (Programas Ocupacionais, por exemplo), o que eleva a percentagem de recursos humanos sem vínculo laboral estável nestas organizações. Estas características dos recursos humanos fragilizam a qualificação dos serviços prestados por estas organizações, aproximando-as a um modelo monocrático, onde a preocupação com a qualificação dos recursos humanos não constitui uma prioridade de gestão. Já a presença de formação profissional adequada às funções, bem como a presença de equipas técnicas, aproximam a misericórdia do modelo democrático. No caso da associação a aproximação aos modelos democráticos é efectuada através da avaliação do desempenho dos recursos humanos, cujos critérios foram definidos com a participação destes.

Uma outra dimensão do modelo interno que analisámos foi o planeamento estratégico. Este constituiu uma ferramenta útil para que as instituições se concentrem

nos objectivos a atingir e, logo, contribui para a melhoria da qualidade dos serviços (tal como é defendido pelo ISS IP e pelo Instituto da Qualidade). Nenhuma das organizações contactadas revelou possuir uma estratégia definida para o médio/longo prazo, apresentando, em alguns casos, planos de actividades (misericórdia e associação) ou estudos futuros para garantir a sustentabilidade financeira (fundação laica), mas nenhuma apresenta uma estratégia global, que defina metas a atingir, nas várias áreas da organização. A falta de planeamento estratégico reproduz um certo “amadorismo” da gestão destas organizações, que segundo Franco et al. (2005) poderia ser colmatado com profissionalização da gestão. Quando questionados sobre este aspecto, só o dirigente da associação e o dirigente das UDIPSS demonstraram uma posição favorável, os restantes dirigentes das organizações e do CRSS revelaram algumas reservas, afirmando que a profissionalização poderia comprometer a missão social das organizações.

A última dimensão do modelo interno que analisámos foi o financiamento das actividades. Em todas as organizações estudadas é notória a dependência dos fundos estatais. Apesar disso, todas as organizações procuram formas alternativas de financiamento, que vão desde a realização de eventos para financiar a construção ou alargamento das valências (fundação religiosa), passando pela abertura a investimentos de privados (fundação laica), até à candidatura a fundos europeus (misericórdia e associação). A procura de novas fontes de financiamento coloca estas organizações mais próximas dos modelos democráticos. Contudo, a elevada dependência aos *Acordos Típicos* revela-nos que ainda há um longo caminho a percorrer no sentido da autonomia financeira destas organizações. As condições sociais dos idosos do Distrito, sobretudo ao nível das prestações sociais, poderá também contribuir para a maior dependência pública destas organizações. Como não existe uma discriminação positiva dos fundos públicos, as organizações que exercem a sua actividade num território envelhecido, marcado por prestações sociais inferiores à média nacional, são confrontadas com sérios desafios à sustentabilidade financeira, uma vez que as participações dos utentes são mais reduzidas.

O modo como as organizações se relacionam com o exterior (modelo externo), a nossa segunda etapa de análise, constitui um instrumento de estudo do grau de abertura destas organizações, além de reflectir os modelos monocráticos ou democráticos/participativos. Neste sentido, analisamos a relação organização/ entorno local; organização/ entorno organizacional e por último a relação organização/ Estado.

Quanto à relação das diferentes organizações com o seu entorno local, os dados recolhidos demonstraram que não existe uma estratégia definida para o relacionamento com a comunidade. Esta é uma conclusão que abrange todas as organizações estudadas, independentemente da dimensão, da origem jurídica ou do meio. Não existe, igualmente, um levantamento das necessidades locais, pelo que o conhecimento dos problemas sociais advém essencialmente do próprio/familiares ou por sinalização de terceiros por norma pessoas da comunidade e mais raramente por sinalização de organismos públicos. Nas organizações de pequena e média dimensão (fundações e associação) o modo como é feita a tomada de conhecimento dos problemas sociais reflecte o “pessoalismo” da actuação dos presidentes. Já no caso da misericórdia, a sua maior dimensão e complexidade organizacional reflecte-se no papel que os técnicos detêm enquanto agentes privilegiados no diagnóstico de casos sociais.

Uma vertente da relação organização/comunidade diz respeito às actividades direccionadas para a comunidade local, que extravasam a actividade principal da organização para a qual é subsidiada. O apoio à comunidade é concebido de um modo unilateral, numa lógica *top-down*. As actividades de apoio comunitário resumem-se a actividades esporádicas de cariz lúdico-cultural (fundação laica, associação, misericórdia), ou de cariz assistencial (fundação religiosa e misericórdia). As actividades lúdico-culturais estão relacionadas, essencialmente, com alguns momentos festivos. Uma particularidade destas actividades é o facto de serem essencialmente direccionadas para os utentes e familiares e menos para a comunidade em geral. As actividades assistencialistas, ou estão associadas a situações de emergência social (misericórdia) ou são fruto da iniciativa de uma ONG (Banco Alimentar), no caso da fundação laica. A fundação religiosa é a organização que demonstra uma maior abertura a públicos além dos utentes, ainda assim, as actividades ou não são continuadas no tempo ou estão ligadas a actividades paroquiais (catequese).

Uma forma de promover o envolvimento da comunidade na vida das organizações é a divulgação das “boas práticas” que se verificam no interior destas organizações. A divulgação do trabalho confere visibilidade às organizações, contudo, nas IPSS estudadas esta é uma estratégia pouco difundida. No geral estas optam por não divulgar o seu trabalho e, quando o fazem, é de modo esporádico, não obedecendo a uma estratégia pensada nesse sentido. A excepção neste caso é a ASS onde existe um boletim “não periódico” que divulga algumas actividades realizadas que está disponível na Sede.

Para verificarmos se existe uma diferença na relação com o entorno local e organizacional entre as respostas sociais convencionais (como as IPSS entrevistadas) e respostas mais inovadoras (mas exercendo a mesma actividade principal das restantes) entrevistámos a directora de uma das “valências inovadoras” da misericórdia, um centro comunitário. Neste centro, apesar de não existir uma estratégia formal de envolvimento comunitário, é notória a preocupação com a comunidade na intervenção social da organização. O centro mantém uma série de projectos comunitários, particularmente na área da animação comunitária, que contemplam não só os públicos-alvo das valências, mas a comunidade em geral. Também no que respeita à divulgação do trabalho da organização, o centro comunitário distingue-se das restantes congéneres, sendo feita uma divulgação periódica das actividades realizadas e a realizar através de um boletim que é distribuído na comunidade.

Os relacionamentos com outras organizações ou entidades do mesmo âmbito ou de âmbito mais abrangente são, na generalidade das organizações entrevistadas, pouco frequentes, não protocoladas e não obedecem a qualquer estratégia nesse sentido. A misericórdia, e particularmente o seu centro comunitário, são as organizações que revelam a maior predisposição para o trabalho em parceria. Têm uma pluralidade de parceiros públicos e locais, normalmente protocolados. Nas restantes organizações as parcerias quando existem são resultado da iniciativa dos parceiros e não da acção das organizações. Por esse motivo, nos casos em que existem parcerias (ASS e FSS) estas são esporádicas, não obedecem a uma estratégia nesse sentido, nem exercem uma influência significativa na actividade das organizações.

Relativamente à relação organização/Estado considerámos duas formas – uma forma mais indirecta –, onde consideramos a pertença aos organismos representativos do sector (organismos de 2º grau), que anualmente negociam os protocolos com o Estado. A outra forma de relacionamento com o Estado considerada é o relacionamento directo com os órgãos representativos do Estado, nomeadamente com CRSS.

A ligação ao Estado pela via da pertença a organismos de 2º grau é muito significativa, a maioria das organizações entrevistadas pertencem à União Distrital das Instituições de Solidariedade Social (UDIPSS), exceptuando a misericórdia que pertence à União das Misericórdias (UM). Para compreendermos como é que as organizações concebem esta pertença, entrevistámos um dirigente distrital da UDIPSS. Este dirigente revelou-nos que as organizações participam pouco nas actividades da União e que se demitem de exercer qualquer influência no seu interior, isto apesar de

pertencerem ao tipo de organização com maior peso no espectro deste organismo representativo. Por estes motivos podemos considerar que o relacionamento com o Estado pela via indirecta não está a ser devidamente valorizado pelas organizações, que não aproveitam a negociação anual destes organismos com o Estado para reivindicar mudanças.

O relacionamento directo com o Estado é considerado pelos dirigentes das organizações entrevistadas como um relacionamento complexo, pela difícil adequação legislativa às capacidades das organizações. Os dirigentes consideram que o Estado não dá a devida atenção a estas organizações, estando mais disposto a fiscalizar do que a apoiar (sobretudo financeiramente). Quanto à relação com o CRSS esta é norteada pelos princípios que estão estabelecidos no estatuto das IPSS, nomeadamente na cooperação e respeito pela autonomia das organizações. Os motivos que levam as organizações a procurar este órgão público são mais na área do financiamento e menos no aconselhamento sobre o modo de melhorar a qualidade dos serviços. O dirigente do CRSS refere que esta é uma realidade em mudança, uma vez que algumas organizações começam já a revelar uma nova forma de relacionamento com o CRSS, participando em acções conjuntas com o CRSS como, por exemplo no acompanhamento do Rendimento Social de Inserção. Isto acontece sobretudo nas grandes organizações, particularmente nas misericórdias. As restantes ainda estão muito vinculadas ao modelo tradicional, perspectivando o CRSS apenas na sua componente de apoio financeiro.

A última dimensão do estudo destas organizações considerada neste trabalho foi a intervenção social. Por intervenção social entendemos o modo como as organizações executam a missão social, que constitui o “coração” das organizações, funcionando como critério distintivo das congéneres lucrativas (além da não distribuição do lucro). O estudo da intervenção social permite-nos, por um lado, verificar se a universalidade dos direitos sociais está a ser respeitada pelas organizações que têm a seu cargo mantê-la, uma vez que se substituem ao Estado neste papel. Por outro lado, permite verificar o modo como são concebidos os utentes e se as organizações estão preparadas para responder às exigências de maior qualidade.

Em todas as organizações consideradas, a intervenção social é vista como um direito dos cidadãos. Apesar disso, a forma como esse direito é executado não reflecte esta concepção. Os utentes estão completamente arredados da gestão das organizações, sendo-lhes reservado um papel de meros beneficiários dos serviços prestados. A visão da população utente produzida pelos dirigentes é demonstrativa de uma concepção

assistencialista da intervenção social, aproximando estas IPSS do modelo tradicional. A concepção assistencialista manifestada pelos dirigentes radica numa representação social negativa dos utentes que sublinha as situações de exclusão social a que estas populações estão sujeitas.

O arredar dos utentes da vida da organização reflecte-se nas estratégias de relacionamento com a população utente. Não detectámos, em nenhuma das organizações contactadas, uma estratégia de promoção do envolvimento da população utente, mesmo nas áreas que lhes dizem respeito. Não são feitas reuniões para auscultar a opinião dos utentes ou para a transmissão de informações sobre o funcionamento das organizações.

A justificação para a falta de audição dos beneficiários diferencia as organizações entrevistadas. A fundação religiosa é a instituição que apresenta uma visão mais radical quanto à necessidade de transmissão de informação. Refugiando-se na Lei Canónica que rege os Estatutos da Organização, o dirigente defende não ter qualquer necessidade de prestar informações, uma vez que a referida Lei não o obriga.

As informações prestadas pela fundação e pela associação limitam-se aos direitos e deveres dos utentes que constam nos regulamentos internos, não contemplando, por norma, outro tipo de informação. A misericórdia, revela uma posição de maior abertura para fornecer aos utentes as informações sobre os assuntos do seu interesse. A justificação para a maior abertura desta organização poderá residir no facto desta possuir uma estrutura com pessoal qualificado.

Numa análise mais aprofundada da forma como os utentes são chamados a participar na vida da organização verificamos que, mesmo na misericórdia, esta é entendida apenas na vertente da animação sócio-cultural que, apesar de importante, não reflecte a presença de processos efectivos para a participação e envolvimento dos utentes na vida da instituição. Das quatro organizações em estudo, só a misericórdia detém uma equipa vocacionada para a animação dos utentes. Nas restantes, as actividades de animação ou não existem (como no caso das duas fundações) ou estão dependentes da disponibilidade da directora técnica (associação). A falta de actividades que promovam a inserção, a autonomia e realização pessoal dos utentes, coloca em causa a qualidade dos serviços prestados, uma vez que negligencia uma das partes mais importantes da intervenção social destas organizações – a promoção da qualidade de vida dos utentes, fundamental para colmatar as situações de exclusão social.

Quanto ao princípio da universalidade, ele é visível nos critérios de admissão de utentes, que devem incluir todas as situações e muito particularmente as de maior carência. Os dirigentes das diferentes organizações entrevistadas são unânimes em reconhecer a necessidade como o principal critério de admissão dos utentes. Sejam necessidades económicas ou sociais, para estes dirigentes o que interessa é a gravidade dessas necessidades que justifica a admissão, muito embora, reconheçam que, em nome da sustentabilidade financeira, é necessário admitir idosos “necessitados” de apoio social que se encontrem numa situação menos carenciada do ponto de vista dos recursos económicos (só a fundação religiosa pratica um regime de prestação única) o que de algum modo poderá colocar em causa a universalidade no acesso aos serviços pelas populações mais carenciadas. Como alertam os dirigentes do CRSS e da UDIPSS os critérios de admissão dos utentes podem ser definidos com base em objectivos menos “nobres” que põem em causa a universalidade dos serviços, subjacente ao apoio estatal a estas organizações.

As IPSS entrevistadas revelaram algumas das limitações e boas práticas que se verificam no interior destas organizações. As limitações mais problemáticas verificam-se ao nível da organização interna, que influencia, quer os relacionamentos com o exterior, quer a concretização da missão social. A organização interna das instituições entrevistadas aproxima-se do modelo tradicional/ monocrático. Os dirigentes concentram o poder, alargando-o a várias áreas, inclusive aos domínios técnicos. Esta situação verifica-se com maior intensidade nas duas fundações que não têm técnicos qualificados, mas também na associação que, apesar dos seus quadros de pessoal incluírem quadros técnicos qualificados, a actividade destes resume-se à gestão quotidiana. Os maiores problemas destas organizações verificam-se ao nível dos recursos humanos que, ou são precários, ou têm falta de formação profissional. Este é um problema transversal a várias organizações deste tipo e que influencia a qualidade dos serviços.

Quanto às boas práticas é notória a importância destas organizações na resposta aos problemas de exclusão social dos idosos, particularmente num território onde o envelhecimento e as baixas prestações sociais se reflectem na actividade destas organizações, que se vêm “forçadas” a procurar novas fontes de financiamento além dos Acordos e das participações dos utentes.

As diferenças que encontramos entre as IPSS estudadas justificaram a opção que tomámos em relação à definição da amostra. Este é um estudo exploratório, pelo que não

podemos estender essas diferenças à realidade das IPSS de apoio ao idoso do Distrito. Apesar disso, apercebemo-nos que a dimensão, a origem jurídica e o tipo de liderança influenciam a organização interna, a concepção da missão social e a abertura das organizações ao exterior. Seria interessante a realização de um estudo mais alargado, que contemplasse estas dimensões, onde se incluísse também o meio.

Terminamos este trabalho com um conjunto de recomendações às organizações que, na nossa perspectiva, podem contribuir para o aumento da eficácia e melhoria da qualidade dos serviços prestados por estas IPSS:

- Maior rotatividade das direcções, para não provocar uma dependência exagerada da organização relativamente ao líder.
- A presença de pessoal técnico qualificado nestas organizações é fundamental para a melhoria da qualidade dos serviços. Contudo só a presença não é suficiente. É necessário que estes detenham o poder técnico e a autonomia suficientes para poderem realizar plenamente o seu trabalho. Nas organizações de menor dimensão e com menores recursos económicos a partilha de técnicos poderá ser uma alternativa viável para que também estas instituições possam melhorar as suas actividades.
- É necessária a presença nestas organizações de um quadro de profissionais estável e com formação profissional adequada às funções. Esta é uma condição fundamental para a qualificação dos serviços prestados, uma vez que são estes profissionais que executam quotidianamente a missão social da organização.
- É necessário que as organizações dêem mais atenção às comunidades em que estão inseridas, condição fundamental para que estas aceitem o desafio de se tornarem verdadeiros agentes de desenvolvimento local. A mudança na cultura organizacional no sentido de um maior envolvimento comunitário requer das organizações uma abordagem mais sistemática ao nível do diagnóstico de necessidades e da divulgação das “boas práticas”. O diagnóstico permite que as organizações possam delinear estratégias de intervenção centradas nas necessidades da comunidade. A divulgação confere visibilidade às organizações, importante para aumentar a “credibilidade” junto da comunidade, além de constituir um factor importante para atrair a filantropia e mais financiamento.
- É importante que as organizações desenvolvam uma nova cultura de baseada no trabalho em rede. Esta forma de trabalho permite um aumento da eficiência da acção

das organizações, o acesso a novas fontes de financiamento, mas exige também estratégias específicas de parceria, e o respeito pelas regras dos parceiros

- É importante que as organizações e entidades públicas, particularmente os CRSS, encetem uma nova forma de relacionamento. As organizações, de menor dimensão, sem quadros técnicos qualificados, podem beneficiar dos serviços de aconselhamento dos CRSS, particularmente na área da qualidade dos serviços. Para que as organizações consigam atingir os seus objectivos e afirmar-se nas negociações com o Estado, é necessário que aumentem a mobilização no interior dos órgãos representativos do sector.

- É necessário que o crescimento das organizações seja acompanhado por um maior envolvimento dos utentes, para que estas organizações possam competir com os novos agentes sociais (privados) que se começam a afirmar como alternativa de qualidade para idosos com maiores recursos económicos. A ausência de dinâmicas de participação dos utentes e a falta de actividades de animação sócio-cultural pode significar o acentuar dos processos de exclusão social. A resposta oferecida pelas organizações, ao centrarem-se apenas nos serviços básicos de sobrevivência (alimentação, higiene, cuidados de saúde, entre outros), não promove a autonomia, a realização pessoal e a inserção da população utente. A intervenção social destas organizações deve, então, ser complementada com actividades que promovam a inserção dos utentes na vida das organizações de modo atenuar as rupturas sociais que ocorrem com a institucionalização.

BIBLIOGRAFIA

- ◆ ALMEIDA, Ana Nunes (2003), «Dossier Famílias», in: *Portugal Social 1991-2001*, Lisboa: INE, pp. 51-68.
- ◆ ALMEIDA, J. Ferreira e PINTO, J. Madureira, *A Investigação nas Ciências Sociais*, Lisboa: Presença
- ◆ AMARO, R. Roque (1997), *Serviços de proximidade em Portugal: principais tendências e características*, Lisboa: Ministério da Qualificação e do Emprego
- ◆ AUGUSTO, Nuno (1998) *Apropriação do Espaço e Desenvolvimento em Bairros Sociais: um estudo de caso*, Dissertação de Mestrado, Évora: Universidade de Évora.
- ◆ AUGUSTO, Nuno (2006) *Novos Actores Sobre Velhos Palcos: juventude, política e ideologias no Portugal Democrático*, Tese de Doutoramento, Covilhã: Universidade da Beira Interior
- ◆ BALLESTEROS, Fernández et al (2006), «Estudio longitudinal sobre envejecimiento activo», in: *Estudios de I+D+I*, nº 38
- ◆ BARNES, Matt (coord.) (2002), *Poverty and Social Exclusion in Europe*, Londres: Edward Elgar
- ◆ BARNES, Matt (2002), «Social Exclusion and the Life-Course», in: BARNES, Matt (coord.), *Poverty and Social Exclusion in Europe*, Londres: Edward Elgar, pp.
- ◆ BARROS, C. Pestana e SANTOS, José C. Gomes (eds.) (1997), *As Instituições Não-Lucrativas e a Acção Social em Portugal*, Lisboa: Vulgata

- ◆ BARROS, C. Pestana (1997), «O Sector Não-Lucrativo: Uma Análise da Literatura», in: BARROS, C. Pestana e SANTOS, José C. Gomes (eds.), *As Instituições Não-Lucrativas e a Acção Social em Portugal*, Lisboa: Vulgata, pp. 13-30
- ◆ BARROS, et al. (2000) *Misericórdias Portuguesas no Início do Milénio*, Lisboa: Vulgata.
- ◆ BECK-GERNSHEIM, Elisabeth (1998) «On the Way to a Post-Familial Family. From a Community of Need to Elective Affinities», in *Theory, Culture & Society* Vol. 15 (3-4), Londres: Sage Publications, pp 53-70
- ◆ BECK, Ulrich (1992) *Risk Society: Towards a New Modernity*, Londres: Sage
- ◆ BECK, Ulrich (1998) «Le conflit des deux modernités et la question de la disparition des solidarités» in: *Lien Social et Politiques*, nº 39, pp 15-24
- ◆ BECK, Ulrich (2000) «A Reinvenção da Política, rumo a uma teoria da modernização reflexiva» in: Beck, Guiddens e Lash *Modernização Reflexiva Política, Tradição e Estética no Mundo Moderno*, Oeiras: Celta, pp-1 52
- ◆ BRANCO, Rui e Gonçalves, Cristina (2001a), «Demographic social and economical aspects of older people in Portugal», in: *European Population Conference*
- ◆ BRANCO, Rui e GONÇALVES, Cristina (2001b), «Exclusão social e pobreza em Portugal, primeira abordagem dos dados do painel dos agregados familiares da União Europeia (1994-1997)»: INE, disponível em www.ine.pt
- ◆ CAMPOS, Cranaveira de (2006), «Economia Social e Criação de Emprego: perspectivas de evolução», *Relatório da Conferência Nacional*, Lisboa: Observatório do Emprego e Formação Profissional
- ◆ CAPUCHA, Luís et al. (1995) *ONG's de Solidariedade Social: Práticas e Disposições*, Porto: Cadernos REAPN

- ◆ CAPUCHA, Luís (1998) «Pobreza, Exclusão Social e Marginalidades» in: Viegas e Costa (orgs) *Portugal que Modernidade?* Oeiras: Celta pp. 209-242.
- ◆ CAPUCHA, Luís (2005) «Envelhecimento e políticas sociais: novos desafios aos sistemas de protecção. Protecção contra o “risco de velhice”: que risco?», in: *Sociologia* nº 15, pp.337- 347
- ◆ CARREIRA, Henrique Medina (1996) «As Políticas Sociais em Portugal», in: Barreto (org.), *A Situação em Portugal, 1960-1995*, Lisboa: Instituto de Ciências Sociais.
- ◆ CARRILHO, M^a José e PATRÍCIO, Lurdes (2005) «A Situação Demográfica Recente em Portugal», in: *Revista de Estudos Demográficos*, n.º 38, pp 111-140
- ◆ CARROSA, Teresa Gómez (2003), *Heteroestereotipos y autoestereotipos asociados a la vejez en Extremadura*, Tese de Doutoramento, Cáceres: Universidad de Extremadura
- ◆ CASTEL, Robert (1995) *Les Métamorphoses de la question sociale*, Paris: Fayard Editores.
- ◆ COSTA, Alfredo (1998) *Exclusões Sociais*, Lisboa: Gradiva
- ◆ COSTA, Firmino (1999), *Identidade de Bairro*, Oeiras: Celta
- ◆ DECHAUX, Jean-Huges (2002) «Paradoxes of Affiliation in the contemporary Family», in: *Current Sociology*, Vol. 50 (2), pp 229-242.
- ◆ DECLARAÇÃO DO PORTO (2007), *Um Road Map para a qualificação do terceiro Sector*, disponível em: www.reapn.org/download.php?file=408

- ◆ DELICADO, Ana (2003) «A solidariedade como valor no Portugal contemporâneo», in: Vala, Cabral e Ramos (org), *Valores Sociais: mudanças e contrastes em Portugal e na Europa*, Lisboa: ICS.

- ◆ DELICADO, Ana e GONÇALVES, Maria Eduarda (2007) «Os portugueses e os novos riscos: resultados de um inquérito» in: *Análise Social*, vol. XLII (184), pp 687-718

- ◆ DIAS, Ana (2007) *Dinâmicas de Castelo Branco: uma caracterização sócio-económica do distrito e das suas ONG's*, Fundação: REAPN, disponível em www.reapn.org

- ◆ DIAS, Isabel (2005) «Envelhecimento e violência contra idosos» in: *Sociologia* nº 15, Vol. XV

- ◆ EKBERG, Merryn (2007) «The Parameters of the Risk Society. A Review and Exploration» in: *Current Sociology* Vol. 55, pp 343-366

- ◆ ESTÊVÃO, João (1997), «Causas Micro e Macroeconómicas do Crescimento do Terceiro Sector», in: BARROS, C. Pestana e SANTOS, José C. Gomes (eds.), *As Instituições Não-Lucrativas e a Acção Social em Portugal*, Lisboa: Vulgata, pp. 31-58

- ◆ FERNANDES, Ana Alexandre (1997a), *Velhice e sociedade: demografia, família e políticas sociais em Portugal*. Oeiras, Celta Editora

- ◆ FERNANDES, Ana Alexandre (1997b), «Envelhecimento Demográfico e Políticas Sociais de Velhice», in: BARROS, C. Pestana e SANTOS, José C. Gomes (eds.), *As Instituições Não-Lucrativas e a Acção Social em Portugal*, Lisboa: Vulgata, pp. 295-314

- ◆ FERNANDES, Ana Alexandre (2001) «Velhice, solidariedades familiares e política social: itinerário de pesquisa em torno do aumento da esperança de vida», in: *Sociologia, Problemas e Práticas*, nº36, pp. 39-52

- ◆ FERREIRA, Sílvia (2004), «O papel do movimento social das organizações do terceiro sector em Portugal», in: *Actas do V Congresso Português de Sociologia*, Braga, Universidade do Minho, pp- 1-10

- ◆ FERREIRA, Sílvia (2005), «The places of the third sector in the Portuguese welfare regime: the case of social and family services», Comunicação apresentada na Primeira Conferência Europeia EMES/ISTR, *Concepts of the Third Sector, the European debate: Civil Society, Voluntary Organizations, Social and Solidarity-Based Economy*, Paris

- ◆ FITOUSSI e ROSANVALLON (1997), *A Nova Era da Desigualdades*, Oeiras: Celta

- ◆ FODDY, William (1996), *Como Perguntar: teoria e prática da construção de perguntas em entrevistas e questionários*, Oeiras: Celta

- ◆ FRANCO, et. al. (2005) *O sector não lucrativo português numa perspectiva comparada*, Johns Hopkins University /Universidade Católica Portuguesa, disponível em: http://www.jhu.edu/cnp/PDF/Portugal_Nat_Rpt_Portuguese.pdf

- ◆ GEDDES, Mike (1997), *Partnership against Poverty and Exclusion? Local regeneration strategies*, Bristol: Policy Press

- ◆ GIDDENS, (2000) «Viver numa sociedade pós-tradicional» in: BECK, GIDDENS e LASH *Modernização Reflexiva Política, Tradição e Estética no Mundo Moderno*, Oeiras: Celta, pp. 53-104

- ◆ GOLDANI (2004) *Relações Intergeracionais e Reconstrução do Estado de Bem-Estar. Por que se deve repensar essa relação para o Brasil?* Disponível em: <http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/PopPobreza/GoldaniAnaMariaCapitulo7.pdf>

- ◆ GONÇALVES, Cristina e SILVA, Catarina (2003), «Pobreza e exclusão social nas famílias com idosos em Portugal», in: *Revista de Estudos Demográficos*, nº35, pp. 143-169
- ◆ GRAÇA, Luís (2002) «História das Misericórdias Portuguesas», II Parte, disponível em: <http://www.ensp.unl.pt/lgraca/textos58.html>
- ◆ GUERREIRO, Maria das Dores (2003) «Pessoas Sós, Múltiplas Realidades», in: *Sociologia Problemas e Práticas*, nº 43, pp. 31-49.
- ◆ GUILLEMARD, Anne-Marie (1996), in Paugam, S. (coord.) *L'exclusion l'état des savoirs*, Paris: Editions la Découverte, pp.193-206.
- ◆ HESPANHA, Pedro, et. al. (2000) *Entre o Estado e o Mercado. As fragilidades das instituições de protecção social em Portugal*, Coimbra: Quarteto
- ◆ HESPANHA, Pedro, et. al (2001) «Globalização insidiosa e excludente. Da incapacidade de organizar respostas à escala local», in HESPANHA, Pedro e CARAPINHEIRO, Graça (orgs.), *Risco Social e Incerteza: Pode o Estado Social Recuar Mais?* Porto: Afrontamento, pp.25-53
- ◆ HESPANHA, Pedro e CARAPINHEIRO, Graça (2001), «Globalização do risco social: uma introdução», in: HESPANHA, Pedro e CARAPINHEIRO, Graça (orgs.), *Risco Social e Incerteza: Pode o Estado Social Recuar Mais?* Porto: Afrontamento, pp.25-53
- ◆ INTERNATIONAL SOCIOLOGICAL ASSOCIATION (1998), «Voluntary Organizations», in: *Current Sociology*, nº 46, pp. 64-70
- ◆ JOAQUIM, Henrique (2007) *O Serviço Social nos Centros Sociais e Paroquiais*, Lisboa: Universidade Católica

◆ JOSÉ, WALL e CORREIA (2002) «Trabalhar e cuidar de um idoso dependente: problemas e soluções», *Working Papers*, Lisboa: ICS.

LAUZON, Jean-Serge (1980) « Aperçu de quelques Théories Psychosociales du Vieillissement», in : *Santé Mentale au Québec*, pp. 3-11

◆ LENOIR, Remi (1979) «L'invention du troisième age: constitution du champ des agents de gestion de la vieillesse», in: *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, Vol. 26, n° 1, pp. 57-82.

◆ LOPES, Alexandra (2000) «Organizações não governamentais, políticas sociais e desenvolvimento organizacional: *Welfare mixes* em Portugal no domínio da luta contra o VIH/SIDA», in: *Sociologia*, n° 10, Vol. X, pp. 130-171

◆ LOPES, Alexandra (2005) «Famlialism and financial resources in old age. Setting the scene for the use of long-distance assisted care mechanisms in Portugal», in: *Sociologia* n° 15, pp. 349-369.

◆ LUÍS, A. Santos (1997a), «As Instituições Particulares de Solidariedade Social e a Acção Social em Portugal», in: BARROS, C. Pestana e SANTOS, José C. Gomes (eds.), *As Instituições Não-Lucrativas e a Acção Social em Portugal*, Lisboa: Vulgata, pp. 119-138

◆ LUÍS, A. Santos (1997b), «Política da Acção Social em Portugal», in: BARROS, C. Pestana e SANTOS, José C. Gomes (eds.), *As Instituições Não-Lucrativas e a Acção Social em Portugal*, Lisboa: Vulgata, pp. 229-265

◆ MARTIN, Claude (1995), «Os limites da protecção da família: introdução a uma discussão sobre as novas solidariedades na relação família-Estado», in: *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n° 42, pp. 53-74

◆ MARTINS, Susana da Cruz (2003) «Novos Associativismos e Tematizações na Sociedade Portuguesa», in: *Sociologia, Problemas e Práticas*, n.º 43, pp. 103-132

- ◆ MAURITTI, Rosário (2004) «Padrões de vida na velhice», in: *Análise Social* vol. XXXIX (171), pp. 339-363.
- ◆ MENDES, Fernando (1997), «Reflexões sobre a reforma da Segurança Social em Portugal», in: *Finisterra*, nº 24/25, pp. 99-115
- ◆ MENDES, Fernando (1998) «A Reforma da Segurança Social na Encruzilhada», in: *Sociedade e Trabalho*, nº especial SEGURANÇA SOCIAL, pp. 34-37
- ◆ MIDDLETON, Sue (2002) «Transition into retirement» in: BARNES, Matt (coord.) (2002), *Poverty and Social Exclusion in Europe*, Londres: Edward Elgar, pp. 123-145
- ◆ MONTEIRO, Alcides (2002) *Associativismo e novos laços sociais: as iniciativas de desenvolvimento local em Portugal* Tese de Doutoramento, Covilhã: Universidade da Beira Interior
- ◆ MOURA, Estêvão (2000) «Governação e recursos humanos nas Misericórdias portuguesas», in: BARROS, et al. *Misericórdias Portuguesas no Início do Milénio* Lisboa: Vulgata, pp. 153-171
- ◆ MOZZICAFREDDO, Juan (1997) *Estado Providência e Cidadania em Portugal*, Oeiras: Celta
- ◆ NAMORADO, Rui (2004) «A Economia Social — Uma constelação de esperanças», *Oficina do CES*, 213, disponível em: <http://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina>
- ◆ NUNES, João Arriscado, (1995) «Com o mal ou com o bem, aos teus te até: As solidariedades primárias e os limites da sociedade-providência» in: *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 42, pp. 5-25

- ◆ OGG, Jim (2005) «Social Exclusion and insecurity among older Europeans: the influence of Welfare Regimes», in *Aging and Society*, Cambridge: University Press.
- ◆ ONU (2002), *Assembleia Mundial Sobre Envelhecimento*, Madrid, resoluções: 1; 44/1; 45/1
- ◆ ONU (2002), , «Active Aging: a policy framework», *Assembleia Mundial Sobre Envelhecimento*, Madrid
- ◆ ONU (2002), «Declaración política y plan de acción internacional de Madrid sobre el envejecimiento», *Assembleia Mundial Sobre Envelhecimento*, Madrid
- ◆ PAUGAM, Serge (1996) in PAUGAM, S. (coord.) *L'exclusion l'état des savoirs*, Paris : Editions la Découverte, pp .7-19
- ◆ PAÚL, Constança (1996), *Psicologia dos Idosos : o envelhecimento em meios urbanos*, Braga: Sistemas Humanos e Organizacionais
- ◆ PAÚL, Constança (2005), «Envelhecimento activo e redes de suporte social», in : *Sociologia*, nº 15, pp. 275-287
- ◆ PIMENTEL, Luísa (2001) *O lugar do Idoso na família*, Coimbra: Quarteto
- ◆ POWELL, Jason et al. (2007) «Understanding risk and old age in western society», in: *International Journal of Sociology and Social Policy*, Vol 27, nº 1-2, pp 65-76
- ◆ QUINTÃO, Carlota (2004) «Terceiro sector – elementos para referenciação teórica e conceptual», in Actas do V Congresso Português de Sociologia, Atelier: Mercados, Emprego e Trabalho, Braga: Universidade do Minho, pp.1-15.
- ◆ RÊGO, Patrícia (2003), «Instituições de Solidariedade Social: participação cívica e reforço da coesão social e territorial», in: *Sociedade e Território*, nº 19-20, pp. 91-104

- ◆ RIO, Anabela Sousa (1997), «A Santa Casa da Misericórdia de Lisboa no “apoio a Idosos”: Uma Unidade Estratégica de Actuação», in: BARROS, C. Pestana e SANTOS, José C. Gomes (eds.) (1997), *As Instituições Não-Lucrativas e a Acção Social em Portugal*, Lisboa: Vulgata, pp. 159-189

- ◆ RODRIGUES, Eduardo V. (2000), «O Estado-Providência e os processos de Exclusão Social: considerações teóricas e estatísticas em torno do caso português», in *Sociologia*, pp. 173-199

- ◆ RODRIGUES, Fernanda (2001) «Assistência Social: uma política reticente em tempo de globalização» in Hespanha, Pedro e Carapinheiro, Graça (orgs.), *Risco Social e Incerteza: Pode o Estado Social Recuar Mais?*, Porto: Afrontamento, pp.263-297

- ◆ RODRIGUES, Fernanda e STOER, Stephen (1998), *Entre Parceria e Partenariado: amigos amigos, negócios à parte*, Oeiras: Celta

- ◆ RAGIN, Charles C. (1994), *Constructing Social Research*, Thousand Oaks: Pine Forge Press

- ◆ ROSA, M. J. Valente (1993), «O desafio social do envelhecimento demográfico», in: *Análise Social*, Vol. XXVIII (122), pp. 679-689

- ◆ , ROSA, M. J. Valente (1996) «Envelhecimento: proposta de reflexão sobre o curso dos factos», in: *Análise Social*, Vol. XXXI (139), pp. 1183-1198

- ◆ ROSANVALLON, Pierre (1995) *La Nouvelle Question Social. Repenser L'Etat-Providence*, Paris: Editions du Seuil.r56

- ◆ SÁ, Isabel dos Guimarães (2002), «As Misericórdias da fundação à União Dinástica» in: *Portugaliae Monumenta Misericordiarum, Fazer a História das Misericórdias*, União das Misericórdias Portuguesas, vol. 1, pp. 79-117

- ◆ SANTOS e FERREIRA (1998) «Para uma Reforma Solidária da Segurança Social» in: *Sociedade e Trabalho, especial SEGURANÇA SOCIAL*, pp. 50-57

- ◆ SERVIÇO DE ESTUDOS SOBRE POPULAÇÃO (INE) (2002), «O envelhecimento demográfico em Portugal: situação demográfica e socio-económica recente das pessoas idosas», comunicação apresentada na *II Assembleia Mundial Sobre o Envelhecimento*, Madrid

- ◆ SILVA, Pedro Adão e (2002) «O Modelo de *Welfare* da Europa do Sul. Reflexões sobre a utilidade do conceito», in *Sociologia, Problemas e Práticas*, n.º 38, pp. 25-59.

- ◆ SIQUEIRA, Renata et al. (2002) «A Velhice: algumas considerações teóricas e conceituais» in: *Ciência & Saúde Coletiva*, nº 7 (4), pp.899-906.

- ◆ TOMÁS, Maria Isabel (2003) *Instituições Particulares de Solidariedade Social: Um Parceiro Social Junto da Comunidade Local*, Dissertação de Mestrado: Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

- ◆ UBI_CES (2008), *Projecto Inserções: Observatório de Desenvolvimento Social*, disponível em www.ces.ubi.pt

- ◆ VASCONCELOS, Pedro (2002) «Redes de apoio familiar e desigualdade social: estratégias de classe», in: *Análise Social*, vol. XXXVII (163), pp. 507-544

- ◆ VIEGAS, Manuel Leite (2004), «As implicações democráticas das associações voluntárias», in: *Sociologia, Problemas e Práticas*, nº 46, pp. 33-50
- ◆ WEINBERG Achille (1996), «Lien Social: fracture ou fragmentation?», in: *Sciences Humaines: Hors Series*, pp. 5-9

LEGISLAÇÃO CONSULTADA E CITADA

Legislação Consultada

Decretos-Lei

D.L. nº 519-G2/79, Estatuto das IPSS's
D.L. 119/83 de 25 de Fevereiro Estatuto das IPSS's (revisão)
D.L. nº 141/ 89

Despachos

Despacho do MESS de 03 de Agosto 1993
Despacho Conjunto MS/MESS/1994, de 20 de Julho, II Série, n.º 166 Programa de Apoio Integrado a Idosos
Despacho Normativo nº 62/99 de 10 Novembro
Despacho 25/2005 2ª Série
Despacho nº6716-A/2007 Programa de Conforto Habitacional para pessoas Idosas
Despacho Normativo nº 75/92 de 20 de Maio
Despacho Normativo nº 31/2000, norma XVI e XVII

Leis:

Lei 28/84
Lei 171/99;
Lei 30-C/2000;
Lei 30-G/2000;
Lei 301/2001

Portarias:

Portarias 1467-A2001 e 170/2002
Portaria 730/2004 Programa para a Inclusão e Desenvolvimento.,
Portaria 396/2007 Contractos Locais de Desenvolvimento Social

Legislação citada

Constituição da Republica Portuguesa, Artigo 82
Decreto de 6 de Abril de 1835
Decretos-Lei 89/85; 402/85; e 29/69
Decretos-Lei 89/85; 402/85; e 29/69
Decreto - Lei 72/90
Lei 1998, de 15 de Maio
Lei 1998/44