

Patrícia Maria Alves Pedro Fonseca Rêgo

**INSTITUIÇÕES DE SOLIDARIEDADE
SOCIAL: PARTICIPAÇÃO CÍVICA E
DESENVOLVIMENTO LOCAL**

Universidade de Évora
2001

Patrícia Maria Alves Pedro Fonseca Rêgo

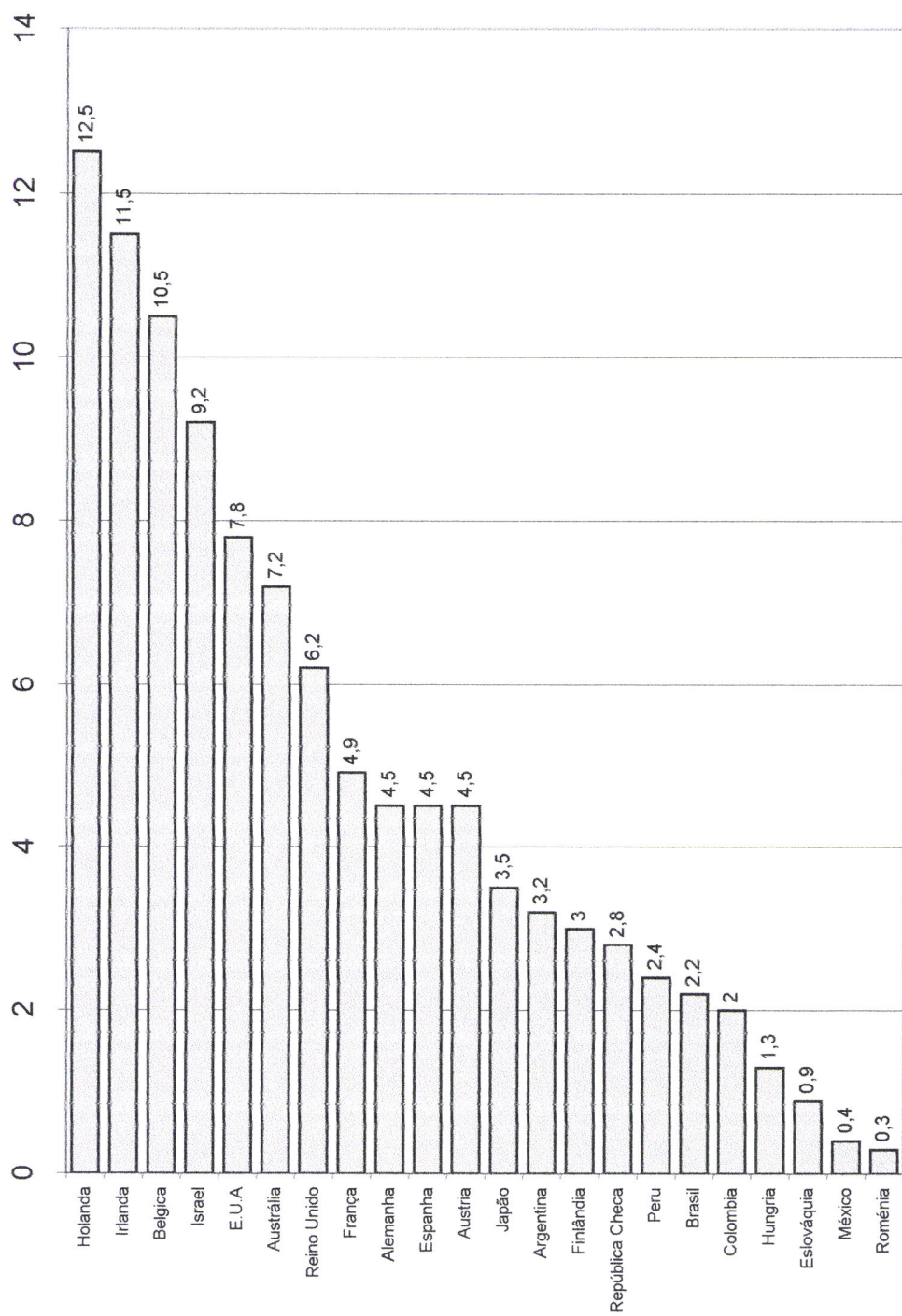
**INSTITUIÇÕES DE SOLIDARIEDADE
SOCIAL: PARTICIPAÇÃO CÍVICA E
DESENVOLVIMENTO LOCAL**

**Universidade de Évora
2001**

ERRATA

Página	Parágrafo	Linha (na pág.)	Onde se lê	Deve ler-se
1	3º	13	especificidade	especificidades
1	2º	8	Solidariedade social	Solidariedade Social
1-4	-	última	<i>I - Introdução</i>	<i>Introdução</i>
2	2º	11	discute-se	discutem-se
4	6º	22	solicitada	solicitadas
19	4º	25	apoia	apoiam
39	2º	12	têm,	têm
50	2º	11	Alba e Le Net	Halba e Le Net
54	-	última linha da nota	(1994, p.25)	(Jobert e Théret, 1994, p.25)
56	-	-	Figura 5	nova figura 5, em anexo
60	2º	5	(1996, p. I – 24)	(AICE, 1996, p. I – 24)
60	6º	26	(1997, p.110)	(Eurostat, 1997, p.110)
61	2º	4	e receitas	e as receitas
106	1º	1	entre 1988 e 1996	entre 1992 e 1996
106	1º	3	de inválidos e idosos	de inválidos
109	1º	4	possibilidades	possibilidade
128	4º	26	o mesmo quadro	o quadro 28
131	2º	10	quadro 29	quadro 28
132-133	-	-	Quadro 30	novo Quadro 30, em anexo
143	2º	9	Quadro 31	Quadro 32
143	3º	16	quadro 31	quadro 32
143	4º	26	Quadro 31	Quadro 32
144	2º	13	Quadro 31	Quadro 32
148	2º	13-14	Anexo II	Anexo III
155	3º	5-6	7,3% e 13,4% da população	7,3% das respostas das IPSS e 13,4% da população
189	-	título Quadro 52	CONTRATOS COM...	CONTACTOS COM ...
192	-	23	Polícia de Segurança pública	Polícia de Segurança Pública
200	1º	2	ocorrem	ocorre
210	5º	26	as necessidades	às necessidades
213	2º	32	Câmaras Municipais	Câmaras Municipais,
219	3º	15	e ao meios	e aos meios
222	1º	1-10	todo o parágrafo	suprimir porque se repete
223	5º	31	As IPSS do tipo 1	As IPSS do tipo 1 e 2
227	8º	25	doença	doença,
230	5º	21	á	à
236	1º	2	à eficácia e á eficiência	à eficácia e à eficiência
Anexo II	-	4	NIAO	UNIÃO

Fig. 5 - Emprego sem fins lucrativos no emprego total em 1995 (%)



Fonte: Archambault (1999), p.26, baseado em Salamon et al.(1998)

QUADRO 30 - CARACTERIZAÇÃO DO *CLUSTER* DOS CONCELHOS DO ALENTEJO
(4 TIPOS/GRUPOS)

A - valores médios das variáveis em cada tipo

variáveis	Tipo 1	Tipo 2	Tipo 3	Tipo 4	TOTAL
Taxa de Natalidade	9,93	8,27	8,89	10,51	8,62
Taxa de Mortalidade	20,53	16,59	13,81	13,19	16,47
Taxa de Nupcialidade	6,07	4,64	6,16	5,65	4,96
Taxa de Divórcio	0,30	0,72	1,72	1,30	0,81
Nados Vivos fora do Casamento	38,08	26,47	37,72	22,72	28,21
Casamentos Católicos	53,85	56,22	41,30	57,56	54,81
Índice de Envelhecimento	152,19	183,73	129,56	124,58	172,42
Médicos por 1000 Habitantes	0,61	0,80	0,81	3,58	0,97
Pessoal de Enfermagem por 1000 Habitantes	1,85	1,40	1,77	9,45	1,99
Consultas por Habitante	5,04	3,43	3,00	4,58	3,61
Índice Poder Compra	53,71	56,40	83,03	101,07	61,39
Densidade Populacional	10,16	18,63	38,55	41,25	21,10
Variação da População	-3,05	-6,50	6,91	1,08	-4,54
Dimensão média das Famílias	2,75	2,57	2,63	2,43	2,58

B - sobre e sub-representações das variáveis em cada tipo

Variáveis	Tipo 1	Tipo 2	Tipo 3	Tipo 4	TOTAL
Taxa de Natalidade		↓		↑	8,62
Taxa de Mortalidade	↑			↓	16,47
Taxa de Nupcialidade	↑		↑	↑	4,96
Taxa de Divórcio	↓↓↓	↓	↑↑↑	↑↑	0,81
Nados Vivos fora do Casamento	↑↑		↑↑		28,21
Casamentos Católicos		↑	↓	↑	54,81
Índice de Envelhecimento	↓	↑	↓	↓	172,42
Médicos por 1000 Habitantes	↓↓	↓	↓	↑↑↑	0,97
Pessoal de Enfermagem por 1000 Habitantes	↓	↓↓	↓	↑↑↑	1,99
Consultas por Habitante	↑↑		↓	↑↑	3,61
Índice Poder Compra	↓	↓	↑↑	↑↑	61,39
Densidade Populacional	↓↓↓	↓	↑↑	↑↑	21,10
Variação da População		↓	↑↑↑	↑↑	-4,54
Dimensão média das Famílias	↑				2,58

Legenda:

As cores amarelo e azul assinalam respectivamente valores das variáveis acima e abaixo da média.

O número de setas indica a importância do afastamento aos valores médios de cada variável (↓ - sub-representação ou ↑ - sobre-representação).

Patrícia Maria Alves Pedro Fonseca Rêgo

INSTITUIÇÕES DE SOLIDARIEDADE
SOCIAL: PARTICIPAÇÃO CÍVICA E
DESENVOLVIMENTO LOCAL

Dissertação apresentada à Universidade de Évora, com vista à obtenção do grau de Doutor
em Geografia

Orientador: Professor Doutor João Manuel Machado Ferrão

Universidade de Évora
2001



122670

"Sabor de água sobre os lábios secos dos Cansados."

Álvaro de Campos

RESUMO

O objecto central deste estudo é o contributo das instituições particulares de solidariedade social (IPSS) para o desenvolvimento local, por via do reforço da coesão social e territorial.

Os objectivos gerais da investigação incidem na problematização das IPSS no quadro do desenvolvimento da economia social ou terceiro sector, em especial no âmbito dos serviços sociais de proximidade. Os objectivos específicos incluem o conhecimento dos processos de emergência e reemergência das IPSS, as suas relações com o estado, com o mercado e com a sociedade civil, a caracterização e a tipificação das IPSS e a análise dos processos de participação cívica através destas instituições.

No sentido de concretizar a pesquisa, escolheu-se o Alentejo como caso de estudo tendo sido tratados os resultados de um inquérito a todas as IPSS que prestam serviços de proximidade na área da acção social. Esta Região revela-se particularmente interessante para este tipo de estudo pelos défices significativos que apresenta ao nível da coesão social e territorial.

Os dados recolhidos na análise empírica permitem aprofundar o quadro conceptual apresentado nos capítulos iniciais e conduzem a um conjunto de respostas, no qual se deve destacar as que se ligam directamente à questão da coesão social e territorial: a) a relação de proximidade, geográfica, temporal e afectiva, revela-se crucial para a concretização da coesão social entendida como a promoção da igualdade de oportunidades e de acesso a serviços essenciais; b) a tradição de trabalho em parceria e em rede surge como um factor decisivo, efectivo ou potencial, para a coesão territorial, ligando, de forma concreta, os vários níveis de intervenção (do local ao supranacional) e flexibilizando os modos de acção. Um outro contributo relevante das IPSS diz respeito ao reforço da cidadania e manifesta-se em modos muito diferenciados de participação, adaptados à realidade específica em que se enquadram.

Palavras chave: *Solidariedade Social; Terceiro Sector; Serviços de Proximidade; Coesão Social e Territorial; Desenvolvimento Local.*

ABSTRACT

The main aim of this study is to stress the contribution of nonprofit organisations (volunteer organisations that in the Portuguese terminology assume the designation of Private Institutions for Social Solidarity - IPSS) towards local development through the strengthening of social and territorial cohesion.

The general objectives of the research focus on the analysis of the IPSS in the context of social economics development or third sector, mainly within the proximity services issues.

The specific objectives include the knowledge of raise and re-raise processes of these organisations: their relations with the State; their relations with the market and civil society; their characterisation and classification; and the analysis of civic participation processes through these kinds of institutions.

The Alentejo region has been chosen as case study because of the significantly deficits in terms of social and territorial cohesion that affects it. A detailed questionnaire was conducted in order to cover the universe of IPSS operating in this region that provide proximity services of social nature.

The questionnaires provided new data for conducting a deepest framework and conceptual analysis that we present in the 2 first chapters. The questionnaires results also led to the establishment of a set of answers, being the most important those related with the social and territorial issues: a) Proximity relations (geographic, temporal and affective), are crucial for the improvement of social cohesion (being the main subjects of this concept the promotion of equal opportunities and the access to essential services); b) The experience of networking and partnership is a positive factor for territorial cohesion; besides connecting the various levels of intervention, from the local level to the supra-national level, it also contributes for more flexibility in action processes.

IPSS also have another relevant contribution in the field of an increased citizenship, which visible manifestations are the different, but locally and specifically adapted forms of citizen's participation in social development.

Keywords: *Social Solidarity; Third Sector; Proximity Services; Social and Territorial Cohesion; Local Development.*

Índice Geral

<i>Resumo</i>	<i>i</i>
<i>Abstract</i>	<i>ii</i>
INTRODUÇÃO	1
I – PROBLEMATIZAÇÃO	5
I – 1 EMERGÊNCIA E REEMERGÊNCIA DE INSTITUIÇÕES DE SOLIDARIEDADE SOCIAL NÃO ESTATAIS	5
I – 2. ESPECIFICIDADES DAS IPSS NA ÓPTICA DA ECONOMIA	12
I – 3. A ORIGINALIDADE DAS IPSS EM PORTUGAL: A ESTRUTURA E O PONTO DE VISTA, A ORGANIZAÇÃO E A INSTITUIÇÃO, O PODER E A LIBERDADE	17
I – 4. O QUE FAZ CORRER AS IPSS?	25
I – 5. QUEM FAZ CORRER AS IPSS?	31
I – 6. A NATUREZA DA ACTIVIDADE DAS IPSS: A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE PROXIMIDADE COMO FACTOR DE UTILIDADE SOCIAL	43
I – 7. O CONTRIBUTO DAS IPSS PARA O DESENVOLVIMENTO LOCAL: A COESÃO SOCIAL E A COESÃO TERRITORIAL COMO FACTORES DE INOVAÇÃO SOCIAL	48
II - ANÁLISE INTERNACIONAL COMPARATIVA DO SECTOR SEM FINS LUCRATIVOS	53
III – RECONSTITUIÇÃO DA HISTÓRIA DO TERCEIRO SECTOR E DO SEU CONTRIBUTO PARA A ACÇÃO SOCIAL EM PORTUGAL	67
III – 1. AS IPSS FACE ÀS POLÍTICAS SOCIAIS	78
III – 1.1. Enquadramento: o caso particular da política de acção social	78
III – 1.2. A expressão dos serviços de apoio pessoal e social	87
III – 2. A RELAÇÃO ESTADO-IPSS	110
III – 2.1. Disposições legais que materializam a cooperação	110
III – 2.2. A expressão dos acordos de cooperação	118
III – 2.3. A estrutura económica e financeira das IPSS	121
IV - AS IPSS NO QUADRO DA ACÇÃO SOCIAL: O CASO DO ALENTEJO	123
IV – 1. ENQUADRAMENTO: PERFIL SOCIAL DO ALENTEJO	124
IV - 2. DISTRIBUIÇÃO GEOGRÁFICA DOS SERVIÇOS SOCIAIS DO ÂMBITO DA ACÇÃO SOCIAL	137
IV - 3. PERFIS, GÉNESE E ACÇÃO DAS IPSS	148
IV - 3.1. Caracterização e tipificação	148
IV - 3.2. Processos de emergência das instituições	171
IV - 3.3. Direcção, gestão e funcionamento	179
IV - 3.4. Actividades e serviços prestados	194
IV - 3.5. As IPSS como entidades empregadoras	201
IV - 3.6. A expressão do voluntariado	203
IV - 3.7. Apoios e financiamentos	206
IV - 3.8. Comentário de síntese	215
IV - 4. OPINIÕES E PROJECTOS DAS IPSS	219
V – SÍNTESE E CONCLUSÕES	233
Bibliografia	240
Índices de quadros e figuras	249
Anexos	255

INTRODUÇÃO

As organizações da sociedade civil e a sua participação no desenvolvimento local constituem preocupações pessoais que têm norteador, desde há vários anos, o meu percurso no campo da investigação. Na realidade, creio que a participação cívica, expressa através do compromisso voluntário e desinteressado, é um factor decisivo para o progresso das comunidades locais.

Para concretizar os objectivos que decorrem deste interesse pessoal, a presente dissertação diz respeito ao contributo das Instituições Particulares de Solidariedade social (IPSS) para o desenvolvimento local, por via do reforço da coesão social e territorial.

Este estudo começa por problematizar o papel desempenhado pelas IPSS no quadro das relações entre o Estado, o mercado e a sociedade num contexto de vulnerabilidade ou de transformação do Estado-providência. A problematização do objecto de estudo concretiza-se com a apreciação das especificidades das IPSS em Portugal e com o relevo que têm assumido nas últimas décadas – tanto o Estado como os cidadãos são unânimes ao considerarem de forma muito positiva o contributo destas instituições no exercício da acção social. O lugar de mediação que as IPSS ocupam entre os cidadãos e o Estado deriva da proximidade, geográfica, temporal e afectiva das instituições em relação aos utentes e da sua estreita articulação com a administração pública.

Para contextualizar o caso português, apresenta-se, no segundo capítulo, uma análise internacional comparativa em que se procura realçar a importância do terceiro sector na execução das políticas sociais, quer ao nível dos serviços quer no âmbito do emprego.

A análise empírica que permite aprofundar e concretizar o quadro teórico e conceptual apresentado nos primeiros capítulos, desenvolve-se no terceiro e no

quarto capítulos. Em primeiro lugar, são apresentadas as principais dimensões da política de acção social e é analisado o papel do terceiro sector no campo da execução desta política. Em seguida, são revistos e apreciados os diversos modos de relacionamento entre as IPSS e o Estado. No quarto capítulo desenvolve-se o caso de estudo centrado nas IPSS localizadas na Região do Alentejo. A análise empírica baseia-se num inquérito dirigido às instituições e num conjunto de entrevistas que se alargou a outros agentes envolvidos na promoção do desenvolvimento local.

Pretende-se, nesta parte do trabalho, concretizar as questões de investigação que emergem nos capítulos anteriores. Com esse propósito, efectua-se uma análise tipológica das IPSS de carácter geral e discute-se, em particular, alguns aspectos específicos como a génese das instituições, a composição das suas direcções e os modos de gestão que praticam, os apoios que recebem, as actividades e os serviços prestados, o relevo do emprego que geram, a expressão e as características do voluntariado. As opiniões e os projectos das IPSS, apresentados no último ponto deste capítulo, revelam bem os principais obstáculos com que se deparam estas instituições, mas também as oportunidades que elas representam enquanto veículos de desenvolvimento local. O trabalho de campo permitiu não só caracterizar exhaustivamente as instituições em estudo, mas ainda identificar alguns casos que, embora pontuais, expressam uma capacidade de inovação invulgar.

No último capítulo confrontam-se os conceitos estruturadores da investigação com os resultados obtidos na análise empírica.

*
* *
*

É impossível nomear todas as pessoas e as entidades que contribuíram para que me fosse possível desenvolver e concluir este estudo. Não posso, no entanto, deixar de expressar os agradecimentos que se seguem.

Às Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) onde tantas pessoas fazem um trabalho notável. Se esta dissertação puder contribuir para dar visibilidade a esse trabalho e às IPSS, a minha tarefa não terá sido em vão. Este

estudo nunca teria sido possível sem a participação das instituições que responderam a um longo inquérito sobre o seu perfil. Mas também não se teria realizado do mesmo modo se eu não tivesse conhecido a génese e o trabalho desenvolvido pelo Centro de Recursos Educativos para a Infância de Alcáçovas, que me foi dado visitar graças às Educadoras Rosa Maia e Cecília Chibeles. A perspectiva não seria a mesma sem o conhecimento dos projectos inovadores da Cercimor, apresentados pela Técnica Maria Fernanda Pereira, incansável na demonstração das potencialidades da actuação das IPSS no desenvolvimento local.

Ao Professor Doutor João Ferrão agradeço ter aceite orientar este estudo, a prontidão e a pertinência dos seus comentários críticos e sugestões, a atenção, o interesse e tempo que dedicou ao meu trabalho, a delicadeza e estima com que sempre me tratou.

À Universidade de Évora agradeço o bom acolhimento prestado ao longo de vários anos de trabalho docente e as facilidades concedidas nos trabalhos de investigação.

Ao Departamento de Geociências da Universidade de Évora e à sua Direcção agradeço todas as facilidades e os apoios que permitiram a concretização deste estudo. Na fase do trabalho empírico, agradeço especialmente o empenho com que a Sra. D. Idalinda Fernandes e a Sra. D. Teresa Balixa se ocuparam da organização e expedição dos inquéritos postais.

Aos investigadores do Centre de Recherche et d'Information sur la Démocratie et l'Autonomie (CRIDA) Jean-Louis Laville e Bernard Eme agradeço a disponibilidade com que me acolheram no início desta investigação bem como toda a bibliografia entretanto disponibilizada pelo CRIDA/LSCI (Laboratoire de Sociologie du Changement des Institutions).

Ao Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, nas pessoas do Dr. José Coutinho e da Técnica do Departamento de Estatística Alzira Laja, agradeço a colaboração prestada.

Ao Ministério do Trabalho e Solidariedade Social através do Centro de Documentação (onde contei com a ajuda prestimosa de Maria do Patrocínio Delgado) e da Direcção de Serviços de Programação e Apoio Técnico na pessoa do Dr. José Rodrigues Pereira, agradeço todas as facilidades concedidas no

fornecimento dos dados indispensáveis a esta investigação.

Aos Centros Regionais de Segurança Social de Évora, Beja, Portalegre e Setúbal agradeço a colaboração na prestação das informações necessárias à realização do inquérito postal às IPSS. Ao Centro Distrital de Solidariedade e Segurança Social de Évora, nas pessoas das Dr.as Célia Ramalho e Sandra Fernandes, a simpatia e a prontidão nos esclarecimentos concedidos e no fornecimento dos dados solicitados.

À Associação de Desenvolvimento Local Terras Dentro agradeço o entusiasmo e a disponibilidade sempre demonstrados nos diferentes contactos estabelecidos com a Direcção e os Técnicos Joaquim Pulga, Joaquim Amado e Manuela Fialho. A Nazaré Toureiro agradeço especialmente o empenho na recolha de alguns inquéritos.

Agradeço à GEOIDEIA, em especial à Filipa Ferrão, ao Fernando João Moreira, ao José António Oliveira e ao Jorge Macaísta Malheiros, pela amizade e pelos meios que me disponibilizaram e que facilitaram significativamente algumas tarefas deste trabalho.

À Ana Margarida agradeço as múltiplas sugestões e o trabalho de tratamento dos dados em diferentes etapas deste estudo.

Estou reconhecida aos colegas da Secção de Geografia, Virgínia e António, que sempre me animaram no desempenho desta tarefa. À Domingas quero expressar um agradecimento particular que estendo ao Colatino. Foram sempre incansáveis na resposta pronta às ajudas solicitada.

Quero ainda mencionar: os amigos que sempre manifestaram o seu interesse e o seu apoio; o João, a Maria do Mar (que se entusiasmou, ralhou e ajudou tanto...), o Alexandre e a Sara a quem tenho dedicado menos tempo e atenção; a Catarina; os meus Pais.

À Isabel, colega desde as primeiras aulas do Curso de Geografia na Faculdade de Letras de Lisboa, espírito admiravelmente dotado, inteligência generosa, conselheira incansável de todos os momentos deste estudo, testemunho vivo de amizade.

I – PROBLEMATIZAÇÃO

I – 1. EMERGÊNCIA E REEMERGÊNCIA DE INSTITUIÇÕES DE SOLIDARIEDADE SOCIAL NÃO ESTATAIS

O crescimento importante das Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) na sociedade portuguesa depois de Abril de 1974 constitui um movimento inovador reconhecido e enquadrado pelo Estado, integrado no âmbito da política de protecção social que privilegia o exercício da acção social no quadro de instituições não estatais.

Esta não é uma atitude nova embora tenha assumido, nas últimas décadas, orientações ideológicas distintas das anteriores. Durante o Estado Novo, as instituições particulares de assistência e benemerência desempenhavam um papel importante no domínio das actividades de saúde e assistência, enquadrado pelo relacionamento privilegiado entre os poderes públicos e a Igreja Católica. Após 74, mantém-se, embora reformulada, a actividade destas instituições, mas emergem, paralelamente, novas formas de organização da sociedade civil.

O enquadramento legal definido no final da década de 70 constituiu assim um forte impulso para a emergência e reemergência das IPSS (Quadro 1) e aumentou decisivamente a sua visibilidade.

Apesar de terem sido pontualmente abordadas na bibliografia nacional especializada, as IPSS 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 desenvolvimento da participação cívica ao nível local (democracia de proximidade).

QUADRO 1 - EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE REGISTOS DE IPSS COM FINS DE ACÇÃO SOCIAL, TOTAL NACIONAL - 1980 A 1999

	Total Anual	Total Acumulado
1980	3	3
1981	143	146
1982	244	390
1983	230	620
1984	153	773
1985	291	1064
1986	194	1258
1987	189	1447
1988	207	1664
1989	177	1831
1990	165	1996
1991	175	2171
1992	207	2378
1993	154	2532
1994	111	2643
1995	163	2806
1996	168	2974
1997	139	3113
1998	166	3279
1999	179	3458

Fonte: Direcção Geral de Acção Social, 2000.

O interesse que as IPSS suscitam como objecto de estudo é ainda acrescido pelo facto de estas organizações da sociedade civil, criadas por acção indirecta do Estado¹, emergirem quando o défice de movimento social nas sociedades ocidentais e no caso português, em particular, é sobejamente reconhecido (Santos, 1994, p. 230; Mozzicafredo, 1997, p. 201; Fitoussi e Rosanvalon, 1997, p. 17 e 19).

A que tipo de providência social correspondem as IPSS na actualidade, quando se assiste a um duplo défice do Estado-providência e da sociedade-providência tradicional?

A que tipo de necessidades sociais respondem estas estruturas da sociedade civil?

Por um lado, que relações existem entre a sociedade-providência entendida como «as redes de relações de interconhecimento, de reconhecimento mútuo e de

¹ Dado que a disposição legal que formaliza a IPSS é da iniciativa estatal.

entreadjudada baseadas em laços de parentesco e de vizinhança, através das quais pequenos grupos sociais trocam bens e serviços numa base não mercantil e com uma lógica de reciprocidade semelhante à da relação de dom estudada por Marcel Mauss» (Santos, 1993, p.46) e a providência social formal que desde 1979 emerge sob o estatuto de IPSS?

Por outro lado, que relações se estabelecem entre a providência que as IPSS concretizam e os serviços mercantis de assistência que sempre constituíram, para certas camadas da população, uma alternativa quer à insuficiente provisão estatal quer aos mecanismos providenciais tradicionais, típicos de uma sociedade de forte componente rural e de cariz individualista?

Este texto tem como objectivo debater estes problemas sintetizados numa questão fundamental: o significado do novo protagonismo das instituições privadas de solidariedade.

Para responder a esta questão, procurámos identificar as principais dimensões da transformação do modelo de desenvolvimento das sociedades europeias ocidentais e algumas tendências alternativas de natureza política, económica e ideológico-cultural que configuram as mudanças em que se inscreve o protagonismo de organizações da sociedade civil, nomeadamente as IPSS no caso português, como novos actores da solidariedade pública não estatal.

O esquema apresentado na Figura 1 sintetiza os aspectos e as relações que neste contexto nos parecem fundamentais para compreender o desenvolvimento recente das IPSS no desempenho da acção social.

As dimensões de natureza macro justificam, em parte, o crescimento das organizações da sociedade civil num dado momento histórico, designadamente no decurso dos seguintes processos:

- recomposição do Estado-providência, face ao progressivo desajustamento entre políticas económicas e políticas sociais. Esta situação traduz-se num crescente vazio social entre o Estado e os indivíduos. Para manter a coesão social é necessário repensar os mecanismos de solidariedade social;

FIGURA 1 – DIMENSÕES ANALÍTICAS DO DESENVOLVIMENTO DAS IPSS

	Transformação do modelo de desenvolvimento, ao nível de:			
	Estado	Mercado de trabalho	Sociedade civil	
<i>Processos</i>	Recomposição do Estado-Providência	Crescente segmentação/diversificação do emprego	Recomposição da sociedade-providência tradicional	Crescimento demográfico muito reduzido ou nulo
<i>Consequências relevantes para a compreensão do desenvolvimento das IPSS</i>	Ineficácia da solidariedade do Estado-Providência (redistributiva) por inadaptação à realidade social Distanciamento entre o cidadão e o Estado	Precarização do emprego Feminização do emprego Produção de novas marginalidades	Instabilidade dos laços familiares Externalização de tarefas de reprodução social do espaço doméstico para o público	Envelhecimento da população Diminuição da população em idade activa
	Emergência de novos riscos e vulnerabilidades sociais			
<i>Respostas aos problemas</i>	Intervenção indirecta do Estado, baseada nos princípios da descentralização, subsidiariedade, cooperação e negociação entre parceiros – responsabilidades partilhadas	Apoios à inserção dos grupos vulneráveis Empregos de utilidade social Incentivos ao desenvolvimento de serviços de proximidade Definição de serviços de interesse geral	Nova sociedade providência baseada na intensificação da cidadania Reconstrução de laços informais de solidariedade Estímulos à prática da reciprocidade e solidariedade de vizinhança	
	Valorização da proximidade relacional e geográfica Autonomização da vida social – articulação entre a assistência social tradicional e as novas formas de solidariedade			
	Emergência, reemergência e institucionalização das organizações de solidariedade social (IPSS)			

- reorganização dos mercados de emprego conducente à crescente precarização do emprego e à produção de novas marginalidades;
- recomposição da sociedade-providência tradicional, associada à

instabilidade e vulnerabilidade dos laços familiares e ao conseqüente recuo da família na execução de muitas tarefas no âmbito da reprodução social;

- transformações demográficas acentuadas, marcadas por um envelhecimento significativo da estrutura etária.

Estas quatro dimensões de mudança abarcam, ao mesmo tempo e de forma articulada, o Estado, o mercado e a sociedade civil.

As transformações de nível macro não esgotam, contudo, o leque de razões que justificam as novas formas de organização da sociedade civil a partir dos anos 70. Importa salientar um conjunto de processos micro, mais dirigidos à solução dos problemas concretos e às motivações próximas das comunidades locais, que induzem novas respostas por parte dos poderes públicos, marcadas, na globalidade, pela preocupação da coesão económica e social e definidas no quadro dos princípios da subsidiariedade, da contratualização, da cooperação e da negociação das relações sociais.

A relação entre o nível micro e o macro tem sido entendida de forma diferenciada: na perspectiva anglo-saxónica, o desenvolvimento de organizações não lucrativas no domínio da prestação de serviços sociais e pessoais justifica-se pelos fracassos do Estado e do mercado na satisfação da procura não solvente, o que conduz, de algum modo, à existência de uma oferta de fraca qualidade – visão mais “funcionalista”²; na óptica da economia social francesa, o desenvolvimento recente das organizações não lucrativas é encarado na sequência de uma tradição associativa, mutualista e cooperativa recuperada pela sociedade civil actual – visão mais “culturalista”. É evidente que, como sempre, a situação resulta da convergência dos dois tipos de explicação.

No contexto actual de transformação da sociedade, marcada por crescentes desigualdades, o emprego, o desemprego, os “excluídos”, a inserção/inclusão e a coesão social são temas dominantes da abordagem da questão social, tornada questão global. Estamos perante novas necessidades colectivas³?

Na perspectiva de Marie-Laure Arripe, trata-se «menos, no conjunto, de

² Este assunto é retomado no ponto seguinte.

³ A satisfação das necessidades colectivas depara-se, na perspectiva de François Rachline, com uma dupla dificuldade: uma carga financeira pesada e uma continuidade no tempo implicando visão a longo prazo e continuidade no esforço (1996, p.13).

necessidades inéditas que de necessidades tradicionais, asseguradas e depois abandonadas por outras instâncias: a família, o Estado providência, em alguns casos o mercado; ou ainda, de necessidades induzidas, em particular, as necessidades ambientais» (1999, p.79). Mas, para responder a estas necessidades, a economia social emergente – que corresponde globalmente às organizações da sociedade civil - é portadora de dois novos imperativos relativamente à economia social tradicional: por um lado a necessidade de “coesão social” e, por outro, o dever de produzir empregos (directamente nas associações ou indirectamente através de programas de inserção) (Arripe, 1999, p. 78).

Para J. Estevão, “as causas próximas [de nível micro-económico] induzem a ‘possibilidade’ de criação de organizações associativas. As causas últimas [de nível macro-económico] dinamizam o crescimento do terceiro sector ao abrirem caminho para o ressurgimento da pequena dimensão e para a procura de soluções alternativas ao sectores público e privado tradicional” (1997, p.55).

Em Portugal, ocorre um sistema de bem-estar onde o protagonismo das IPSS parece resultar sobretudo da especificidade de uma rede de relações sociais que se caracteriza, globalmente, pela conjugação de um Estado-providência fraco com uma forte sociedade-providência (Rodrigues, 1996; Rodrigues e Stöer, 1993 e 1998). A sociedade civil, nomeadamente através das actuais mais de 3000 Instituições Particulares de Solidariedade Social, desempenha um papel central na prestação de serviços sociais.

Segundo o Instituto Nacional de Estatística, em 1996, estas instituições abrangiam uma população de 444 610 utentes distribuídos por diversas valências, e garantiam 46 921⁴ postos de trabalho remunerado.

Mas o aspecto que mais importa discutir a propósito da questão acima formulada diz respeito ao financiamento destas instituições pelo Estado: os dados do INE de 1996 apontam para um financiamento estatal correspondente a cerca de 53% da receita total, valor que sobe para 61% em 1999 (Quadro 2). Por outro lado, as

⁴ Os dados sobre o emprego têm por fonte as “Estatísticas da Segurança Social” de 1996 (Instituto de gestão Financeira da Segurança Social). Convém referir que os dados sobre as IPSS apresentam variações significativas consoante a sua origem (Instituto Nacional de Estatística, Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social e Secretaria de Estado da Inserção social que publica anualmente a “Rede de Serviços e Equipamentos da Segurança Social”).

transferências financeiras do Orçamento Geral do Estado ao abrigo dos acordos de cooperação com as IPSS tem aumentado nos anos mais recentes, representando, em 1995, cerca de 57 milhões de contos e, em 1999, aproximadamente 99 milhões de contos, valores que atingem perto de 70% do orçamento total anual da Acção Social no período referido (1995-1999).

QUADRO 2 – COMPARTICIPAÇÕES DO ESTADO NAS RECEITAS DAS IPSS (1995-99)

	1995	1996	1997	1998	1999
Receitas das IPSS (milhões Esc.)	114 831	134 772	159 185	203 779	253 044
Comparticipação do Estado (milhões Esc.)	62 992	71 077	81 072	112 523	153 894
Comparticipação do Estado/Receitas das IPSS (%)	54.9	52.7	50.9	55.2	60.8

Fonte: INE, 1998 e 2001

Estes financiamentos atestam que o Estado reconhece a estas organizações da sociedade civil uma missão de "interesse geral" (Cheroutre, 1996, p. 176), acabando por criar instrumentos jurídicos (acordos de cooperação, protocolos, contratos,...) para regular as relações entre a administração pública e as organizações de solidariedade social no sentido de serem libertados os meios necessários ao desempenho da acção social. Quanto mais não seja pela via financeira, o bem-estar de uma parte da população portuguesa parece manter-se na relação estreita entre o Estado e o sector privado não lucrativo.

I – 2. ESPECIFICIDADES DAS IPSS NA ÓPTICA DA ECONOMIA

A teoria económica do terceiro sector desenvolveu-se nos anos oitenta, nos Estados Unidos da América, com o propósito de dar resposta a duas questões: a primeira sobre a origem das organizações não lucrativas, a segunda sobre o comportamento destas organizações. Com esta abordagem as associações adquiriram nova visibilidade.

Convém referir, do ponto de vista económico, a principal característica das organizações não lucrativas entre as quais se situam as IPSS, ou seja, o facto de elas não distribuírem o lucro. Para além desta característica, as organizações do terceiro sector asseguram uma dupla função: produzem bens e/ou serviços sociais e desenvolvem valores úteis à sociedade (laços sociais e solidariedade).

Hemut K. Anheier (1996) traça um quadro bastante completo das recentes teorias americanas que explicam a existência do terceiro sector numa economia de mercado. A apresentação que fazemos segue de perto este autor. O ponto de vista destas análises é o económico mas, como recorda Enjolras (1999), o objecto de estudo, as organizações não lucrativas, tem uma dimensão mais abrangente, económica e social. No terceiro sector, e nas IPSS em particular, conciliam-se as lógicas mercantil, doméstica, solidária e cívica. Neste sentido, o contributo da teoria económica é relevante mas parcelar.

Teorias económicas de referência

Teorias que fundamentam a sua explicação nas características da procura:

Teoria dos bens públicos (*public goods theorem*) – Desenvolvida por Burton Weisbrod (1977), autor que reconhece, na economia, a existência de dois tipos de bens: privados e colectivos ou públicos. As organizações não lucrativas surgem como resultado da iniciativa de consumidores insatisfeitos, não contemplados com os bens públicos dirigidos ao “cidadão médio”. Esta abordagem explica a razão pela qual certas organizações do terceiro sector oferecem bens colectivos mas não é suficiente para explicar o recurso à forma não lucrativa.

Teoria da confiança (*trustworthiness thesis*) – O seu autor, Henry Hansmann (1980), mostra que, pelo facto de não distribuírem lucro, as organizações do terceiro sector são mais fiáveis e comportam menos riscos que as entidades lucrativas em condições de “assimetria de informação”⁵, mesmo nas situações onde a qualidade é difícil de observar, como nos serviços sociais, culturais e educativos. O risco relaciona-se positivamente com os “custos de transacção”⁶: se o risco é fraco, estes custos também o são. A noção de “assimetria de informação” não explica, só por si, o recurso à forma não lucrativa, nomeadamente, a razão pela qual os fracassos do mercado não são compensados pelo sector público.

Teorias que fundamentam a sua explicação nas características da oferta:

Tese da heterogeneidade (*heterogeneity argument*) e teoria do espírito de empresa – Para Estelle James (1986), as organizações do terceiro sector reflectem a heterogeneidade da sociedade e desenvolvem-se pelas suas características empresariais específicas. Muitas organizações do terceiro sector são organizações religiosas ou ideológicas e procuram, antes de mais, “maximizar” a fé dos seus membros ou o número dos seus sócios. Estas organizações desenvolvem-se em sectores de actividade (saúde, educação, serviços sociais) que contribuem para a produção de valores éticos e para a socialização dos indivíduos.

Teoria dos *stakeholders*⁷ ou teoria das “partes interessadas” – Ben-Ner e Van Hoomissen (1991) alargaram o campo de análise da “assimetria de informação”, incorporando as regras/obrigações impostas pelos *stakeholders* que exercem os

⁵ A existência de “assimetria de informação” entre produtores e clientes permite aos primeiros tirar vantagem da sua situação em detrimento dos segundos. Se os consumidores são incapazes de avaliar correctamente a quantidade e a qualidade do serviço prestado, o produtor é tentado a reduzir a qualidade e a quantidade deste serviço para realizar lucros. Esta incitação desaparece nas organizações que não distribuem lucro.

⁶ Segundo Anheier (1996, p.29), os “custos de transacção” designam o conjunto de custos que, juntando-se ao custo de produção, são gerados pela incerteza e pelo receio de ver o parceiro tirar proveito de uma situação favorável.

⁷ O termo *stakeholder* não tem equivalente em português; designa o conjunto das partes interessadas para além dos dirigentes: sócios/utentes, administradores, financiadores, doadores. As partes interessadas controlam a organização e eliminam os problemas de assimetria de informação. Há dois tipos de partes interessadas: as partes interessadas do lado da procura, que pagam o consumo do bem/serviço (sócios/utentes) ou que subsidiam este consumo para terceiros (doadores, financiadores) e as partes interessadas do lado da oferta (dirigentes associativos) que valorizam os benefícios individuais tirados da criação da organização.

direitos de controlo sobre a quantidade e a qualidade dos serviços fornecidos a terceiros. Estes autores definem as organizações não lucrativas como coligações de indivíduos que se associam com o objectivo de oferecer e fornecer, a terceiros, bens e serviços que não são oferecidos de forma adequada quer pelas organizações lucrativas quer pelas organizações públicas.

Críticas às abordagens em termos de procura:

Lester Salamon (1987) não só chama a atenção para a dimensão histórica do associativismo, anterior ao Estado no fornecimento de bens colectivos, mas também faz notar que nas abordagens em termos de falhas do mercado (Teoria da Confiança) a oferta não lucrativa e a oferta pública se excluem mutuamente.

Teoria do fracasso filantrópico – Lester Salamon (1987) defende que a intervenção pública só se desenvolve quando falha a intervenção do terceiro sector. Estas falhas ou limitações são de quatro tipos:

- Insuficiência filantrópica – as organizações do terceiro sector não são capazes de providenciar recursos suficientes para responder a todas as necessidades;
- Particularismo filantrópico – os actores destas organizações têm tendência a focalizar os seus interesses em subcategorias de problemas/situações (particularismo étnico, religioso, comunitário);
- Paternalismo filantrópico – a definição das necessidades é feita pelos actores que dispõem de mais recursos para afectar ao bem colectivo, o que distorce as necessidades reais;
- Amadorismo filantrópico – o trabalho voluntário pode revelar-se insuficiente ou ineficaz face a problemas que pedem intervenção profissional.

Salamon observa que as falhas da acção voluntária correspondem a vantagens da acção pública e reciprocamente (Quadro 3). Este facto justifica a complementaridade e as parcerias entre estes provedores de bens e/ou serviços de interesse colectivo.

QUADRO 3 – VANTAGENS DOS SECTORES VOLUNTÁRIO E PÚBLICO

Sector Voluntário	Sector Público
As prestações são personalizadas	Os impostos asseguram recursos estáveis e suficientes
As actividades são desenvolvidas numa escala humanizada	As prioridades são estabelecidas numa base democrática
Os serviços surgem ajustados às necessidades	Permite acesso igual a todos os serviços
Gera a concorrência entre a oferta	Permite normalizar a qualidade dos serviços

Fonte: Elaborado a partir Bernard Enjolras (1999), *Mécanismes Économiques et Spécificités Associatives*.

Contributo para uma teoria sócio-económica do terceiro sector

Bernard Enjolras (1996 e 1999) chama a atenção para a especificidade da forma de organização associativa que é, simultaneamente, uma entidade intermediária entre os indivíduos e o Estado e um actor económico não redutível nem à empresa mercantil nem à administração pública (1996, p. 94). A associação é vista como uma forma institucional original onde se realizam compromissos entre algumas “lógicas de acção” (1999, p. 110): mercantil, doméstica, solidária e cívica. O facto de haver compromissos entre estas lógicas de acção é a base escolhida por Enjolras para caracterizar diferentes tipos de associações e para compreender o seu modo de funcionamento. A unidade da abordagem é dada pela utilidade social da associação que desempenha o papel de bem comum entre as lógicas de acção referidas (1999, p. 118).

Enquanto as teorias económicas tiveram o mérito de chamar a atenção, nos anos 80, para o fenómeno associativo, a leitura sócio-económica, proposta por Enjolras, é importante na medida em que centra a sua atenção na originalidade da forma associativa. O mesmo autor refere a necessidade de completar esta leitura com a análise sociológica das organizações não lucrativas com o objectivo de serem

identificados os factores de "isomorfismo institucional"⁸ ou de perda de identidade das associações, no sentido de se confundirem com a administração pública ou com as empresas lucrativas (1999, p. 123).

As abordagens teóricas têm contribuído para o reconhecimento do lugar e do papel do terceiro sector entre o mercado e o Estado.

Impõe-se a análise de casos de estudo que permitam testar as abordagens teóricas e, simultaneamente, retratar a complexidade das actuais organizações associativas. Embora as situações encontradas possam ser as mais diversas, há todo o interesse em salvaguardar as originalidades meritórias do sector não lucrativo, quer face às investidas do sector mercantil que tende a expandir-se a toda a vida social, quer face aos perigos de instrumentalização estatal movida pelo imperativo de economizar recursos e, no caso português, pelas suas características autoritárias e heterogéneas (Variz, 1998, p. 68).

⁸ Enjolras refere três fontes de "isomorfismo institucional" que podem afectar as associações: a profissionalização, o mercado e a regulação e o financiamento públicos.

I – 3. A ORIGINALIDADE DAS IPSS EM PORTUGAL: A ESTRUTURA E O PONTO DE VISTA, A ORGANIZAÇÃO E A INSTITUIÇÃO, O PODER E A LIBERDADE

O conhecimento da fórmula Instituição Particular de Solidariedade Social implica a análise da **estrutura** geral e do **ponto de vista** específico destas organizações, implica a abordagem da distinção entre **organizações** e **instituições**; mais ainda, a originalidade das IPSS, ao ocuparem um espaço mediador entre o cidadão e o Estado, coloca forçosamente a questão da articulação entre um **poder institucionalizado** e a **liberdade de associação**, entre a tentação do poder no instante em que a vocação é a da liberdade.

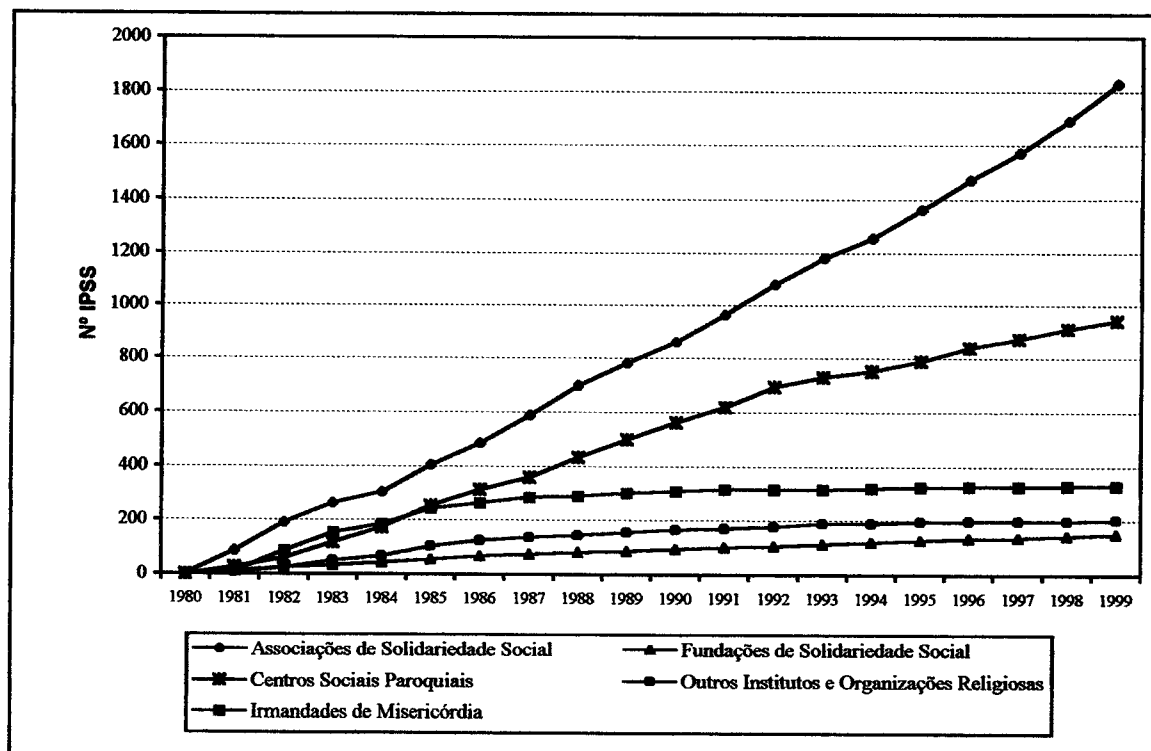
Neste contexto, emerge uma questão chave que importa clarificar e que pode ser formulada do seguinte modo: o enquadramento jurídico das IPSS favorece o seu desenvolvimento, confere-lhes maior credibilidade e visibilidade mas limita a sua intervenção enquanto agentes reguladores autónomos e promotores de mudança.

As Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS), cuja existência está prevista no nº 3 do artigo 63º da Constituição da República, são associações não governamentais que emergem na sociedade portuguesa do pós 25 de Abril de 74 como um movimento inovador que procura responder a situações crónicas de exclusão de certos grupos. Estas instituições assumem diferentes estatutos jurídicos que decorrem, principalmente, da sua génese. As várias categorias revelam um perfil de evolução bastante diferenciado: na generalidade, as instituições que correspondem às antigas associações de assistência e benemerência têm registado um crescimento menos acentuado, revelando um quadro de relativa consolidação; pelo contrário, as IPSS de carácter associativo e os centros sociais paroquiais (versão moderna de antigas fórmulas) apresentam uma dinâmica muito forte (Figura 2).

As IPSS são definidas como instituições sem fins lucrativos, constituídas por iniciativa de particulares com o objectivo de dar expressão organizada ao dever moral de solidariedade e de justiça entre os indivíduos e desde que não sejam administradas pelo Estado ou por um corpo autárquico, com o objectivo de fornecer serviços ou prestações de protecção social (artigo 1º do Decreto-Lei nº 119/83 de 25 de Fevereiro). Se o seu primeiro regime legal, instituído em 1979 (Decreto-Lei nº

519-G2/79), restringia os seus fins ao âmbito da segurança social, já o diploma de 1983, acima referido, os alarga a outros sectores da política social como a saúde, a educação, a formação profissional e a habitação.

FIGURA 2 – EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE IPSS POR CATEGORIAS,
TOTAL NACIONAL – 1980 A 1999



Fonte: DGAS, Serviço de Apoio às IPSS, 2000

O enquadramento jurídico e normativo das IPSS surge como um procedimento regular e democrático que ocorre na sequência das oportunidades de participação e dos direitos de cidadania ⁹.

Pelas características de funcionamento enunciadas, enquanto organizações formais, autónomas, independentes do governo, não lucrativas e fazendo apelo ao

⁹ O elemento social da cidadania é constituído pelo conjunto de direitos relativos ao bem-estar económico e social. Os direitos sociais ou direitos de bem-estar não têm a universalidade dos direitos civis e políticos, organizam-se segundo necessidades específicas (Barbelet, 1989, p.107) e apoiam-se numa base orçamental e fiscal (Mozzicafredo, 1997, p.181). Em Portugal, os direitos de bem-estar acabam por se estruturar tardiamente, na realidade só depois da mudança política ocorrida em 1974. O Estado tem, no entanto, interesse em promover o alargamento dos direitos sociais para obter maior integração e coesão social (Fernandes, 1997, p. 28 a 30).

voluntariado, as IPSS respeitam os cinco critérios da definição do sector associativo de Kendal e Knapp (1995, p. 85), que se baseiam na tradição anglo-saxónica. Com uma perspectiva mais alargada do conteúdo do terceiro sector, Vaillancourt (1996, p. 177 e seguintes) acaba por incluir as cooperativas de consumo e produção na economia social, inspirando-se no papel importante que estas cooperativas têm na área dos serviços sociais no Québec mas também na Suécia e na Itália. É interessante recordar, no caso português, a situação das Cooperativas de Educação e Reabilitação de Crianças Inadaptadas (CERCI), que surgem após o 25 de Abril numa conjuntura sócio-política favorável. O Código Cooperativo de 1997 ao criar o ramo das cooperativas de solidariedade social vai ao encontro desta visão mais lata do terceiro sector.

A possibilidade de realizar actividades criativas e projectos originais confere às IPSS um ponto de vista próprio que emerge da visão inovadora e da capacidade motora dos cidadãos intervenientes.

A particularidade da articulação formal com a providência estatal, ou seja, a proximidade do poder, impõe a discussão das oportunidades que esta situação suscita e dos seus efeitos perversos. Diferentes autores, entre os quais Wolch (1989) e Warrington (1995), acusam o sector voluntário de se transformar num "estado-sombra", com responsabilidades na prestação de serviços colectivos : os serviços surgem com o apoio do sector público mas são administrados fora do Estado embora sejam controlados por ele.

Em que medida é que as IPSS atestam a emergência de uma nova cidadania participativa actuando com relativa autonomia no espaço civil que podemos designar por "público" ou "colectivo" ou ainda por "espaço público primário", segundo Maurice Parodi, já que se apoia no interconhecimento (1999, p. 151) - no fundo, algo idêntico ao que Aníbal Quijano encontra na região Andina e a que chama «sector privado socialmente orientado» (1988, p.112) -, em contraponto com o espaço civil "privado" da sociedade-providência tradicional¹⁰? Em que medida é que os incentivos e o apoio do Estado limitarão o papel inovador e a autonomia das IPSS na gestão deste espaço de providência não estatal e não mercantil? Ou será que as IPSS constituem

¹⁰. Esta forma de espaço civil público na expressão de "privado social" é retomada por outros autores como Pierpaolo Donati em 1993, segundo referência de Jacques T. Godbout (1998, p.44) ou Agustín Domingo Moratalla (1997, p.180).

instrumentos de uma gestão estatal da segurança social que assegura maior eficácia através da externalização dos serviços? Nesta última perspectiva, o empenhamento dos agentes e a mobilização dos recursos locais não conduzirão a uma providência social controlada pelo Estado, através das condições dos apoios financeiros, mas em que o compromisso do Estado com a sociedade é bastante ténue e desresponsabilizado já que os incentivos, na sua maioria subsídios, podem ser cortados com relativa facilidade? Nesta óptica, a transferência de serviços e prestações para o sector privado de solidariedade social mediante contratos com o Estado pode ser encarada como uma forma de retrocesso nas políticas sociais (Santos, 1994, p. 219 e Variz, 1998, p. 69).

Para evitar o perigo da instrumentalização das associações (Barthélemy, 2000, p. 117), ou também do chamado "isomorfismo institucional" (Enjolras, 1996, pp. 114-115; Laville *et al.*, 1997, p.330), é necessário chegar-se a uma negociação Estado-associações que respeite a sua legitimidade complementar. Ao Estado compete reconhecer não só o projecto associativo como também o contributo democrático que resulta da associação livre de cidadãos que desenvolvem uma actividade assente mais na capacidade de comunicação/diálogo dos seus membros (Enjolras, 1996, p. 12) e menos no sucesso da actividade em si. Às associações cabe definir o seu projecto, a manutenção da democracia interna (nunca permitindo que a actividade orientada para o sucesso domine a actividade de comunicação dos associados), assegurar a renovação dos dirigentes e esforçar-se por diversificar os financiamentos para preservar a sua independência (Roustang *et al.*, 1996, p. 168).

A originalidade das IPSS relativamente às organizações de solidariedade social do passado coloca também a questão da diferença entre instituições e organizações (Figura 3):

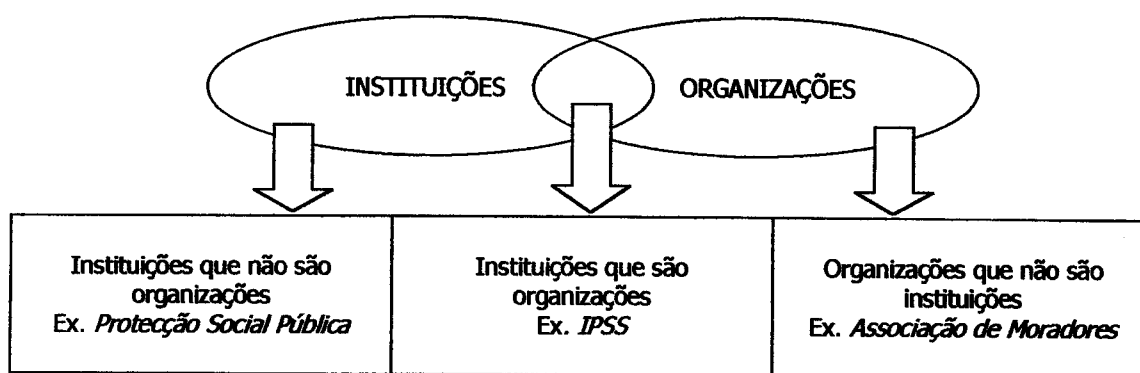
«As instituições, quer sejam ou não organizações, são complexos de normas e comportamentos que persistem ao longo do tempo, servindo propósitos elevados, enquanto as organizações, quer sejam ou não instituições, são estruturas com papéis reconhecidos e aceites» (Uphoff, 1993, p.614).

O estatuto de instituição confere à organização maior legitimidade, não só junto do Estado (Garilao, 1987), mas também junto dos diferentes sectores do público. A formalização jurídica do sector colectivo informal confere-lhe uma espessura política

nova e o seu reconhecimento no seio da sociedade civil (Dupuy, 1990; Coulon, 1997).

No contexto do reconhecimento institucional referido, as IPSS emergem como parceiras privilegiadas do Estado para o desempenho da acção social, nomeadamente em áreas onde a sua actuação isolada não é suficiente ou não é satisfatória.

FIGURA 3 – DISTINÇÃO ENTRE ORGANIZAÇÕES E INSTITUIÇÕES



Fonte: Adaptado de UPHOFF, 1993, p. 616

As IPSS oferecem a proximidade à população e o conhecimento das condições e das carências locais, aspectos que favorecem um melhor acerto entre a procura e a oferta de bens e serviços sociais.

De certo modo, as IPSS podem ser vistas como as "sobras" do desempenho do Estado mas podem também ser encaradas, de forma mais nobre, como o domínio político de que o Estado abdicou, dentro do espírito da democracia participativa, através da transferência de competências para a sociedade civil. As IPSS emergem, assim, como parceiras das políticas sociais e simultaneamente como instrumentos técnicos subsidiários do Estado, pela sua vocação para resolver problemas concretos.

A interpretação feita por Aníbal Quijano (1988) sobre o sector privado de orientação social foca dois aspectos principais: valoriza a independência deste sector relativamente ao poder do Estado e acentua o desempenho das instituições no desenvolvimento da solidariedade, restaurando a reciprocidade na relação entre os indivíduos.

No caso português, o reconhecimento da importância destes aspectos, nomeadamente a independência das instituições privadas de solidariedade relativamente ao Estado, favorece o seu papel enquanto agentes reguladores e promotores de mudança. Por outro lado, o facto de as actuais IPSS promoverem a solidariedade, fundada no princípio da reciprocidade, permite distanciá-las das organizações do passado, fundadas no princípio da caridade.

Para compreender as diferentes respostas da sociedade civil em favor de grupos vulneráveis, a separação acima enunciada parece fundamental. No passado, as respostas da iniciativa privada tinham um cariz basicamente assistencial e baseavam-se na diferença de recursos e interesses, inscrevendo-se numa perspectiva atomista da sociedade. Hoje, as organizações democráticas de solidariedade social, ao promoverem a profissionalização dos técnicos e a reciprocidade entre utentes e prestadores de serviços, favorecem a troca entre iguais já que os indivíduos que fornecem o bem ou o serviço são remunerados por essa tarefa. E, mesmo que os indivíduos e os grupos não se encontrem em igualdade de circunstâncias, a reciprocidade, se não implica igualdade, implica solidariedade. As respostas dirigidas às novas vulnerabilidades - grupos populacionais em situação de marginalidade face à ordem económica e social -, contribuem então para a coesão das comunidades locais, inscrevendo-se numa perspectiva agregativa da sociedade.

Poderá ler-se neste novo movimento a emergência, embora realocada, de novos espaços e modos de socialização e identidade social: a socialização tende a deslocar-se parcialmente para o exterior dos locais politicamente comprometidos (sindicatos, partidos,...) e a focar-se nos espaços de cooperação solidária protagonizados pelas IPSS, em particular, e pelas ONG (Organizações Não Governamentais), no geral. Estas formas de acção, fazendo parte dos novos movimentos sociais ficam, naturalmente, associadas à contestação social exercida por sectores activos destes movimentos (p.e., movimentos ambientalistas, movimentos feministas, direitos do consumidor, direitos humanos, etc.). Para Elísio Estanque, tais formas de acção revelam um carácter transclassista mas, paralelamente, podem ser vistas como novas formas de criação de identidades colectivas (nomeadamente através da acção política) e, portanto, de afirmação de novas clivagens sociais (1994, p. 370). Os movimentos contestatários ou progressistas fazem emergir uma nova prática política na qual a estruturação e a construção da sociedade civil são processos que

antecedem a decisão política (a chegada do Estado). A atitude valorizada é a que «privilegia antes de mais o elemento humano, as redes sociais e a vida local» (Barthélemy, 2000 p. 93).

Apesar das dúvidas expostas por Mozzicafredo sobre a realização efectiva da participação social em Portugal (1997, pp. 201 e 202), registam-se outras opiniões:

«O distanciamento em relação aos partidos, aos sindicatos e a outros tipos de organização é compensado pela adesão crescente a associações autónomas. (...) O espaço vazio deixado pela apatia gerada em redor da política é preenchido, cada vez mais, pelos grupos intermédios. Os partidos aparecem como máquinas de administração e de governo, sujeitos à lógica do poder político, enquanto os indivíduos procuram desenvolver actividades espontâneas e criativas» (Fernandes, 1997, p. 34).

F.-X. Merrien alarga ainda mais o interesse da emergência e reemergência dos círculos de sociabilidade da sociedade civil, nos quais as IPSS se inscrevem, ao valorizar o seu papel de meios inovadores dos novos paradigmas de acção pública. Para Merrien, a construção das políticas sociais ocorre num espaço mais largo do que a esfera do Estado, num espaço que inclui a parceria¹¹ da sociedade civil (1990, p. 292). Assim, o desenvolvimento da vida associativa aparece como o instrumento privilegiado de uma necessária "modernização da política" (Barthélemy, 2000 p. 92).

Na óptica do que tem sido referido, importa analisar como é que as IPSS vão gerir, a cada momento, o poder que o estatuto lhes faculta e a liberdade do seu ponto de vista, dos seus projectos, das suas acções concretas, permitindo a participação dos cidadãos no quotidiano da comunidade local e favorecendo o conhecimento dos problemas específicos. Enquanto não houver retenção de poder, a solidariedade desenvolve-se a par da criatividade. Neste caso, o percurso parece ser o da inovação e, por isso mesmo, o do progresso social, no sentido em que a acção das IPSS se pode afirmar como um veículo privilegiado para o aprofundamento da democracia de proximidade.

¹¹ A parceria é um conceito utilizado para fazer referência à acção coordenada de actores interessados num processo de mudança e surge como uma exigência da natureza do problema a resolver. Nesta acção que se pretende eficaz, e por isso tem de ser interdisciplinar e interinstitucional, os agentes envolvidos devem poder definir, para além dos interesses respectivos e das suas divergências, uma estratégia consensual para a actuação. É importante que as partes sejam envolvidas em todas as fases do desenvolvimento do projecto: concepção, construção e execução (cf. nomeadamente Comissão das Comunidades Europeias, 1995; Rodrigues e Stöer, 1998 e Ruivo, 2000).

Uma questão que se coloca é a de saber se a originalidade das IPSS pode preencher as lacunas do mercado e do Estado. Outra questão é imaginar a razão de ser das IPSS para além (e apesar) das insuficiências do mercado e do Estado.

L. E. Alonso e A. Jerez respondem a parte destas interrogações. Em sua opinião a generalidade das ONG's e todo o terceiro sector podem ser um elemento básico na detecção de problemas, na flexibilização do Estado, na movimentação de recursos pessoais e humanos para gerar solidariedade e para combater défices particulares de solidariedade mas em caso algum podem substituir o Estado e a administração nas funções universais que se dirigem a todos os cidadãos (1997, p. 247).

I – 4. O QUE FAZ CORRER AS IPSS?

O facto de se assistir ao enfraquecimento da intervenção directa do Estado central e dos agentes sócio-económicos tradicionais, ao mesmo tempo que tomam visibilidade e actuam novos actores da acção social, instâncias mediadoras entre o cidadão e o Estado, entre as quais figuram as IPSS, pode entender-se como um real sinal de mudança no sentido da expressão da participação cívica.

A multiplicação recente destes grupos intermédios e, no caso das IPSS, a sua relação formal/funcional com o Estado não esclarecem a totalidade da questão de saber se estas instituições vão ser protagonistas de inovação e transformação social.

Encontram-se IPSS que gerem serviços quase públicos e encontram-se IPSS que procuram, de modo inovador, ultrapassar as áreas de intervenção tradicionais criando e desenvolvendo respostas geradoras de recursos diversificados e globais para as famílias e também para as comunidades. A situação é ambígua. Vários autores, ao analisarem o modelo associativo, colocaram uma questão que permanece pertinente no caso específico das IPSS: «Elas são simples vectores transitórios de uma transformação que as ultrapassa ou estão em posição, pela sua própria identidade, de ocupar um lugar permanente em paisagens produtivas em reconfiguração?» (Laville *et al.*, 1997, p. 329 e, também, 1998, p. 16).

Conseguirão as IPSS ultrapassar as soluções particulares desenvolvidas à escala local, ponto de partida da mobilização da sociedade civil, e, generalizando-se, organizar-se em redes de oferta alternativa (ao Estado, ao mercado e ao sector informal) de serviços de proximidade? «Serão essas redes modernizáveis e ampliáveis de modo a servirem de embrião a um novo mutualismo ou cooperativismo pós-moderno?» (Santos, 1990, p. 257). E a pergunta volta a colocar-se: conseguirão as IPSS impor-se como protagonistas de cenários futuros de bem-estar?

As IPSS, enquanto formas organizadas da sociedade civil, fundamentam a prática da solidariedade na subsidiariedade. A manifestação da solidariedade baseia-se no dever ético e moral face ao outro (Sposati *et al.*, 1995, p. 99; Maia, 1997a, p. 73). Esta "ética da proximidade" torna as IPSS particularmente aptas a manter uma tradicional parceria com o Estado no desempenho da acção social.

A valorização da acção social no desempenho de políticas norteadas pela preocupação da coesão social acaba por "empurrar" as IPSS e todo o terceiro sector para a ribalta das abordagens académicas e políticas. Neste ponto convirá não só tentar responder à questão sobre o eventual protagonismo das IPSS nos futuros cenários de bem-estar como, desde já, precisar o conceito de acção social.

A acção social, amplamente apresentada por Ilídio das Neves (1996), é sintetizada por A. Santos Luís como uma técnica de protecção social que, genericamente, visa proteger e apoiar « as pessoas e os estratos populacionais mais desfavorecidos através da concessão de subsídios eventuais, utilização de equipamentos e no apoio ao domicílio, tendo em vista substituir ou completar o apoio familiar normal, por forma a melhorar o bem-estar das pessoas e dos grupos sociais envolvidos » (1997, p.234).

No que respeita à reflexão sobre o protagonismo das IPSS no campo da protecção social é interessante determo-nos na análise feita por A. Sposati e F. Rodrigues sobre a sociedade-providência. As IPSS integram o "circuito exterior da sociedade-providência" (definido pelas solidariedades que decorrem do dever para com o outro) e têm por função responder às necessidades de reprodução social em articulação com o Estado. Assim, o campo das IPSS restringe-se à produção de formas de combate ao risco social. Este facto retira-as, na opinião das autoras, do campo da protecção social pois «as garantias que ela(s) possa(m) chegar a construir são para o enfrentamento do risco e não no campo da anulação do risco ou da garantia futura» (1995, pp. 99 e 100). Este aspecto só será atingido com o modelo de Estado Social no qual a protecção social será um direito de cidadania a que livremente acede toda a população. Mas este ainda não é o cenário actual:

«A sociedade portuguesa é caracterizada, até hoje, por um atraso não só no estabelecimento da democracia jurídico-política do Estado de direito, como também por uma tardia e restrita efectivação de direitos sociais enquanto garantia do Estado de Bem-Estar Social. Esta forma de regulação social não tem tido por fundamento o equacionamento de garantias sociais, nem a produção estatal de cuidados de carácter universalista. Pelo contrário, a sua marca define-se sobretudo por uma mescla da acção entre o Estado e a sociedade civil, entre o estatal e o privado» (Rodrigues, 1996, p. 20).

Do lado do Estado verifica-se que a estratégia presente nas políticas de acção social, com destaque para o Pacto de Cooperação para a Solidariedade Social e a "Rede Social", aponta para a inserção das populações desfavorecidas no campo económico e social. O resultado é um conjunto de respostas sociais que correm o risco de ser respostas precárias. Neste capítulo o que importa reter é que as inflexões nas directivas políticas têm repercussões na sociedade civil e nas suas organizações.

Do lado da sociedade civil há, para já, que ultrapassar as dificuldades com que se debate o terceiro sector de acção social e que se concretizam num conjunto de aspectos enumerados por Ferrão (2000), entre os quais destacamos a gestão demasiado dependente de lideranças individuais, a ausência de uma visão estratégica de médio/longo prazo, a dificuldade de auto-financiamento e, finalmente, a vulnerabilidade elevada face a factores externos. A superação destas dificuldades é fundamental para que o sector possa recolher mais adesão por parte de intelectuais e políticos e para que se possa libertar da imagem de subsistema da segurança social. É necessário ver reconhecido o dinamismo e a utilidade social do sector.

As aspirações e as exigências dos dirigentes e trabalhadores das IPSS, expressas pontualmente na imprensa, têm vindo a assumir uma dimensão significativa (Encontro Nacional de Aveiro, 31 de Outubro de 1998).

No conjunto, tem sido evidenciada a necessidade de definir com o Estado um sistema de contratualização por serviços prestados, na base de uma política financeira transparente e adequada. Esta foi a via apontada para ultrapassar as constantes incertezas vividas pelas instituições e que comprometem os serviços e a sua qualidade.

A qualidade da parceria a estabelecer com o Estado, no respeito da identidade e da autonomia das IPSS, e a clarificação das políticas sociais são as exigências que norteiam as diferentes preocupações repetidamente apresentadas (ver *Solidariedade*, jornal da UIPSS, nomeadamente o nº 10 de Janeiro de 1999, p. 2). Nestas há a destacar as precariedades de emprego, as insuficiências salariais dos técnicos educativos e de acção social e o repúdio pelo recente movimento de "estatização" da solidariedade, nomeadamente na área da educação pré-escolar, particularmente "cara" às IPSS. Note-se que estas instituições têm vindo a assegurar, desde há muito, uma educação pré-escolar «adequada às necessidades das famílias, com componente educativa, extensão de horários e serviço de cantina» (Maia, *Solidariedade*, Outubro de

2000, p. 1). Este último tema já tinha justificado o lançamento de um desafio ao Estado (Encontro de Abril de 1998), propondo-se as IPSS executar as actividades sócio-educativas, agora também prestadas directamente pelas Câmaras Municipais e Juntas de Freguesias, com uma redução de 25% sobre os custos.

Antecipando-se a estas propostas reivindicativas, o investigador canadiano Y. Vaillancourt referiu-se à parceria entre o terceiro sector e o Estado do seguinte modo: «Devem ser vistas atentamente as condições de uma parceria que permita assegurar empregos duráveis e decentes, bem como serviços de qualidade no terceiro sector, excessivas vezes associado ao trabalho precário e mal pago bem como a práticas de subemprego nocivas à qualidade dos serviços» (1996, p. 194).

Deste modo, quer recorrendo à acção das IPSS no terreno, quer recorrendo à reflexão teórica de Vaillancourt, constata-se o mesmo: só uma visão dignificante do terceiro sector é compatível com o seu protagonismo, em parceria com o sector público, no quadro de cenários de bem-estar.

Recentemente, a União das IPSS (UIPSS) “repensa o exercício da solidariedade”, entendendo que os apoios financeiros podem não ser suficientes para manter as IPSS interessadas num regime de contratualização com o Estado, na gestão de equipamentos e serviços no campo da acção social. Em alternativa, a via a desenvolver deve apoiar-se sobretudo no voluntariado. É neste quadro que o Presidente da UIPSS coloca a sua reflexão: «Quem sabe mesmo se terá chegado um tempo novo em que as Instituições se assumam mais como Movimento Social e menos como prestadoras directas de serviços ou gestoras de equipamentos sociais?» (Maia, *Solidariedade*, Outubro de 2000, p. 28).

O que as IPSS pretendem é reforçar a sua identidade e a sua autonomia (ver plano de actividades da UIPSS em caixa). Para isso será necessário um maior reconhecimento e mais legitimidade no conjunto da sociedade civil. Para que o desenvolvimento social seja uma realidade é necessário um apoio financeiro e político estável e uma repartição clara de responsabilidades e objectivos entre os sectores público, privado, comunitário e informal (onde incluímos a solidariedade baseada na família e nas relações de vizinhança).

UIPSS: Plano de actividades para 2001

Medidas:

1. Aproveitar a celebração, em 2001, do Ano do Voluntariado para repensar estratégias de envolvimento de mais voluntários e, sobretudo, de jovens voluntários nas Instituições.
2. Promover oportunidades de formação dos voluntários já envolvidos nas Instituições.
3. Assegurar e construir programas de formação permanente para os trabalhadores das Instituições, em cooperação com o Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP) e o Instituto de desenvolvimento Social (IDS).
4. Criar programas específicos de reorientação de trabalhadores enquadrados em categorias profissionais que se possam tornar desajustadas ou desnecessárias às Instituições, num quadro de inovação nas respostas.
5. Inventariar, localmente, as situações de novas pobreza e exclusões sociais que reclamem formas inovadoras e criativas de intervenção social. O objectivo é assegurar maior **eficácia** na intervenção e também a **credibilidade** das IPSS junto da opinião pública. Uma das prioridades da direcção da UIPSS é a gestão social voluntária dos futuros Centros Comunitários de Bem-Estar Social cuja responsabilidade de construção caberá ao Governo e às Autarquias.
6. Reforçar os serviços de apoio às associadas, criando nos distritos os mecanismos de consultoria e de resposta necessários, designadamente apoio jurídico, contabilidade e acesso a programas comunitários.
7. Propor a reorganização da União.
8. Continuar a acompanhar todos os grupos técnicos de trabalho nas mais variadas Comissões, de modo a acautelar os interesses das associadas.
9. Investir mais na informação sobre as actividades desenvolvidas pelas Instituições (recorrendo à internet e a outros meios de comunicação social).
10. Continuar a negociação com as associações sindicais, de modo a ser possível a conclusão de um Contrato Colectivo de Trabalho que assegure, em particular, remunerações justas e equitativas aos trabalhadores das IPSS.

Fonte: *Solidariedade*, Novembro de 2000, Segunda Série nº 31

A montante desse objectivo pode, desde já, afirmar-se que as transformações sociais pontuais, ocorridas devido à acção inovadora das IPSS e fruto da sua capacidade protagonista, contêm um efeito demonstrativo sobre o desenvolvimento da participação cívica. Ainda que circunscritas ao enfrentamento do risco social, as organizações da sociedade civil em geral, e as IPSS em particular, vêm avançando respostas novas, fora do conformismo social. É o caso da abertura a novas iniciativas como a criação de "centros de noite" para idosos ou a apresentação de candidaturas a "programas de desenvolvimento integrado de acção social" (PDIAS), nas comunidades onde as IPSS já operam, ensaiando novas formas de trabalho em rede e em parceria

com outras IPSS e também com outros parceiros públicos e privados.

Pontualmente, as IPSS têm provado que o terceiro sector pode fazer melhor (de forma mais eficaz e eficiente) que os outros sectores da actividade económica no que toca à prestação de serviços pessoais de carácter social. Importa atender agora, como salienta Ferrão (2000), ao desenvolvimento sustentável destas entidades, dependente, na opinião do autor, de dois factores essenciais: a *qualificação das IPSS* (enquanto organizações e quanto aos bens produzidos e aos serviços prestados) e a *gestão da procura* (em geral uma procura latente, muito localizada no espaço e que exige um elevado grau de individualização de soluções). Por outro lado, a pulverização das iniciativas dificulta o desenvolvimento da identidade das instituições, o que pode ser encarado como «uma questão de sobrevivência colectiva» (Ferrão, 2000). De qualquer forma, a diversidade organizativa das IPSS e das actividades existentes não favorece a emergência de instâncias de representação das organizações e dos seus diferentes actores entretanto ocupados a resolver questões técnicas e de gestão económica.

As IPSS devem desenvolver a solidariedade entre si, para fazer face aos diferentes interlocutores (os cidadãos e os políticos) e ganhar o reconhecimento que é devido à sua utilidade social, nomeadamente, como prestadoras de serviços de proximidade.

Cada vez mais IPSS procuram fazer face ao que Martine Barthélemy designa de “urgência social” (2000), ou seja, dar resposta a necessidades imediatas no âmbito da solidariedade do dia-a-dia (através, p.e., de centros de acolhimento temporário para crianças em risco, gabinetes de apoio familiar e aconselhamento parental, serviços de apoio domiciliário para idosos...). Assim, a participação social aparece muito pragmática e afasta-se dos comportamentos militantes e das ideologias.

Apesar de todas as situações enumeradas é importante ter presente o potencial de transformação social que a reemergência das IPSS traduz. A multiplicação de espaços civis públicos promove a emancipação dos indivíduos que tentam ultrapassar a precariedade das suas condições de trabalho (quando o têm) e da sua vida quotidiana, procurando fazer em conjunto actividades que os valorizam a si próprios. É reconhecida a dimensão económica das IPSS. É importante não abafar a sua dimensão política, defensora dos valores da cidadania.

I -5. QUEM FAZ CORRER AS IPSS?

Uma das principais características das associações reside na ausência do fim lucrativo nas actividades empreendidas. A dádiva de uma parte do seu tempo a fins que não sejam financeiros é pois uma característica destas organizações da sociedade civil. Parece ser uma evidência que não há associações sem uma dimensão de voluntariado e de dádiva. Como refere José Maia, presidente da UIPSS, as IPSS nasceram da vontade e das carências das populações, por iniciativa de voluntários (1997b, p. 327). No entanto, à medida que as associações ganham importância ao lado do Estado e do mercado, a regulamentação e a profissionalização constituem factores de turbulência que importa analisar. Esta é uma contradição ou, pelo menos, uma tensão que diz respeito ao modo associativo em geral e às IPSS em particular.

Neste ponto, o que nos interessa analisar é a liderança das IPSS. Quais são os perfis e as motivações dos dinamizadores de IPSS?

No geral, o bem-estar só é atingido quando estão satisfeitas muitas das necessidades básicas das populações (alimentação, habitação, saneamento, escolarização), e há crescimento económico capaz de gerar excedente de riqueza e disponibilidade de tempo¹² aplicáveis na participação dos cidadãos em actividades imateriais onde é possível revelar o seu espírito criativo e de entre-ajuda. Uma tal apresentação das necessidades humanas aproxima-se da classificação hierárquica, em pirâmide, de Maslow (1954), referida por Steven Pinch (1997, p. 5). Há, no entanto, variações nos modos como os diferentes grupos sociais definem necessidades e, até, os períodos da vida humana em que essas necessidades se manifestam.

A atitude de dádiva ou de dom, acima referida, assumia um carácter muito pontual nas sociedades arcaicas e alarga-se a um conjunto extenso de pessoas na sociedade moderna. Hoje, a difusão da acção social a todos os sectores de sociedade faz reemergir o voluntariado e emergir um conjunto heterogéneo de profissionais

¹² O tempo livre é um tempo social, portador de valores novos e criador de inovação social (Samuel, 1984, p. 204). Progressivamente, o *tempo social* torna-se o tempo mais longo de uma vida, por isso, Marie-Thérèse Cheroutre coloca a questão: que fazer do tempo libertado? Que fazer do capital humano, de competências, de saberes, de experiências que a formação permitiu adquirir? (1996, p. 170-171).

ligados ao social (Ion, 1998, p. 53).

Note-se que recentemente a Assembleia da República aprovou a Lei do Voluntariado (Lei nº 71/98 de 3 de Novembro), que reconhece legalmente este fenómeno social, estabelecendo as bases do seu enquadramento jurídico e definindo os direitos (p.e., segurança, formação...) e os deveres (p.e., colaboração com instituições e profissionais da área social, exercício regular do trabalho voluntário...) dos voluntários.

Com Jacques T. Godbout, voltamos a fazer a aproximação entre o universo associativo e o espírito do dom, na medida em que o aparecimento das associações é um acto livre, para além do facto referido de os associados não procurarem lucro (1992, p. 96). A dívida de tempo, de forma voluntária e não remunerada, no âmbito de associações, constitui o que Lionel Prouteau designa por voluntariado formal, por oposição ao voluntariado informal que se inscreve numa sociabilidade do quotidiano (1998a, p. 57), relacionada com as solidariedades primárias¹³. Esta dívida de tempo respeita ainda assim alguns critérios complementares: realiza-se fora dos tempos profissional e doméstico e beneficia terceiros, na maioria dos casos desconhecidos. Prouteau identifica igualmente dois tipos de utilidade na dívida de tempo: a utilidade directa que resulta do empenhamento pessoal do voluntário na actividade exercida e a utilidade indirecta que deriva do resultado da actividade voluntária. Aqui a contribuição voluntária assume o papel de factor de produção (1998a, p. 69).

Parece-nos particularmente interessante avaliar a natureza do voluntariado formal, já que é aqui que radicam as motivações dos dinamizadores das IPSS que designaremos a partir de agora por militantes associativos.

As mutações económicas e o crescimento das associações justificam a evolução no sentido do aumento da componente profissional e do número dos assalariados. Esta passagem à relação mercantil não concorrencial testemunha a evolução no sentido do dom moderno (Godbout, 1992, pp. 112-113). A mudança referida tende a traduzir-se no aumento das competências técnicas e na incorporação progressiva do tempo profissional nas associações, ficando os voluntários militantes confinados a cargos de gestão. A coexistência de voluntários e assalariados sem definição precisa da natureza dos poderes e dos modos de participação destes últimos nos órgãos dirigentes das

¹³ Decorrentes dos laços familiares ou de vizinhança.

associações é uma situação frequentemente referida como potencial geradora de conflitos e que convirá analisar em casos concretos.

Mas quem faz correr as IPSS? Face ao pano de fundo esboçado, procuraremos identificar e caracterizar vários momentos que filtram um percurso que se inicia com as motivações e os valores do voluntariado, se prolonga através das condições que permitem concretizar uma acção de proximidade e por aquelas que favorecem a passagem desta acção individual a acção colectiva. Finalmente, este percurso termina na identificação das condições pessoais necessárias à concretização do(s) projecto(s) colectivo(s).

Motivações e valores do voluntariado

Para Agustín D. Moratalla, a abordagem do voluntariado é feita pondo a tónica na perspectiva ética. Não só a acção voluntária é apresentada como uma opção ética não convencional (e neste sentido radical), como é definida como um compromisso e, como tal, esta acção é a resposta a um imperativo, a uma obrigação ou a uma exigência auto-imposta (1997, p. 36 e seguintes). Jacques T. Godbout sublinha que este compromisso tem uma característica particular que é dada pela importância atribuída ao indivíduo: «é face a cada pessoa que nós criamos as obrigações» (1992, p. 106). A qualidade humana destes laços personalizados é fundamental e caracteriza a acção voluntária. Note-se, no entanto, que se esta perspectiva individualista parece estar indiscutivelmente ligada à acção voluntária (é o prazer de encontrar o outro, o desejo de estima pessoal, a ocupação do tempo livre, a necessidade de devolver a terceiros o excesso do que se recebeu, num movimento presidido por uma lógica de sobre-abundância), justificando uma permanente dimensão tradicional no voluntariado, vai ser a visão global, o interesse que a actual acção voluntária dedica a terceiros (a estranhos, num movimento presidido por uma lógica de equivalência), que liberta o voluntariado de um cenário excessivamente centrado na auto-ajuda, impondo-o no contexto da modernidade (Godbout, 1992; Moratalla, 1997).

Curiosa é ainda a aproximação que Moratalla faz à dimensão lúdica do

compromisso voluntário. Este compromisso é apresentado como o jogo de fazer livremente algo pelos outros, o jogo de ajudar os outros, até porque o voluntário tem a possibilidade de «eleger a forma e a duração da dedicação» (1997, p. 74). Mas, recordando Johan Huizinga, nós partilhamos antes a ideia de que o jogo é uma actividade que se localiza fora da esfera das normas morais. Não é bom nem mau. Quando o homem tem de decidir se numa acção ou numa motivação intervêm os sentimentos de verdade e de justiça, de compaixão e de clemência, a questão do jogo, mesmo a questão do “jogo-sério”, não se coloca mais (1951, p. 340).

Ao longo dos tempos, a misericórdia, a compaixão, a caridade, são ideais e atitudes que levaram os homens a socorrer outros tendo por base uma matriz religiosa. A modernidade traz consigo a secularização da sociedade e a «emancipação “individuada”» (Bruno, 1983, p. 288). É neste contexto que as modalidades de assistência deixam de ser exclusivas da Igreja e a sua iniciativa passa a ser partilhada por entidades privadas e públicas. No séc. XIX ocorre uma evolução em que a beneficência e a filantropia substituem a caridade (Ander-Egg, 1995, p. 74). Estas mudanças na linguagem, a criação de novos vocábulos para substituir outros desacreditados, têm, segundo Sampaio Bruno, «alcance revolucionário, como o há na mudança da caridade para a filantropia, preliminar este da ulterior depuração da beneficência no socorro mútuo» (1983, p. 295).

Para além da motivação religiosa, aparentemente em franca regressão, a participação cívica numa comunidade, característica do desenvolvimento da cidadania, também é um aspecto a analisar no comportamento do voluntário.

Os espaços associativos que proliferam na sociedade civil a partir do séc. XIX, favorecidos pela liberdade de associação, tornam-se lugares privilegiados de envolvimento dos cidadãos voluntários e de crescimento da prática cívica, alargando o conceito de cidadania à área social. Marie-Térèse Cheroutre afirma a este respeito que o papel da associação é o de fazer agir a população envolvida, favorecer a participação e a expressão dos grupos, passar do administrado ao cidadão. Pela sua proximidade do terreno as associações são mesmo a forma cívica mais acessível ao empenhamento dos indivíduos (1996, p. 176 e seguintes).

Retomando uma citação de Joaquín García Roca, Agustín Moratalla recorda-nos, no entanto, que a substância do voluntariado radica na solidariedade

(Roca, p. 62). A solidariedade é um valor que surge como a versão secularizada da fraternidade e assenta numa lógica de reciprocidade. Deste modo, parece pertinente sublinhar que o vínculo social tem uma origem e um destino individual, não é uma característica das instituições, grupos ou comunidades, mas dos indivíduos (Moratalla, 1997, p. 105), embora a solidariedade não seja separável do quadro onde é exercida (Servoin e Duchemin, 1986, p. 102). Há tipos variados de redes solidárias mas são as solidariedades de proximidade ou primárias que nos interessam em particular. A família, os vizinhos, a comunidade de residência, as redes associativas locais, são quadros no interior dos quais se podem estabelecer práticas de solidariedade.

As motivações dos voluntários podem também orientar-se pelo desejo de protagonismo e de procura de visibilidade na intervenção dos indivíduos nas comunidades locais. Esta atitude pode revelar-se como forma de servir a comunidade pela via política, correspondendo ao desejo de lutar contra a injustiça social, a pobreza e o isolamento social ou lutar pelo desenvolvimento local. Para Juan Mozzicafreddo, «estas estratégias políticas assentam, principalmente, na constituição de estruturas informais de pressão, integradas pelos empresários locais mais dinâmicos, por elementos das universidades e institutos técnicos e profissionais locais e pelos líderes camarários. São grupos informais e pragmáticos que agem no sentido de liderarem o processo de um maior desenvolvimento local, através de uma estratégia de negociação política e de aproximação ao poder estatal» (1993, p. 99).

O inquérito levado a efeito pela Comissão de Coordenação da Região Alentejo sobre o perfil do dirigente associativo Alentejano permite, num caso concreto, verificar o posicionamento dos dirigentes associativos face à actividade político-partidária. Assim, uma clara maioria dos dirigentes inquiridos (75%) afirma ter interesse pela actividade política mas não toma parte activa nessas manifestações (1998, p. 48).

A estratégia profissional no sentido da aquisição de competências na área social pode estar também presente nas motivações do voluntariado. Poder-se-ia designar por "falso" voluntariado, na medida em que representa, de facto, um veículo de acesso ao mercado de emprego.

Apesar da presença significativa desses vários tipos de voluntários nas instituições de solidariedade social, verifica-se, contudo, uma crescente profissionalização. Mesmo que a actividade continue a englobar uma dimensão de

dádiva, a necessidade de formação profissional e de aquisição de competências técnicas e sociais constitui, cada vez mais, uma exigência das comunidades locais e dos agentes regulatórios. Por um lado, as carências da população são cada vez mais específicas; por outro, a profissionalização no sentido da formação é um meio importante para a credibilidade das actividades. Neste novo contexto, o voluntariado tende a afastar-se do "império da boa vontade" que concede pouco espaço ao rigor de uma ocupação de utilidade social. Esta capacidade técnica parece corresponder a dois grandes perfis.

O primeiro perfil é definido pelo conjunto de competências técnicas produzidas por algumas formações tradicionais dos trabalhadores sociais, instituídas desde o primeiro quartel do século XX, altura em que começa a aparecer, em diferentes países, o que os ingleses chamam de «pessoas pagas para se ocuparem de outras pessoas» (Ander-Egg, 1995, p. 78). Destacamos aqui os assistentes do serviço social, os educadores especializados, os animadores sócio-culturais. Note-se que à medida que nos aproximamos do trabalhador social, afastamo-nos da actividade voluntária já que esta se diferencia claramente da vida profissional, realizando-se na medida em que não é incompatível com as próprias actividades profissionais (Moratalla, 1997, pp. 69-70).

O segundo perfil, mais recente e menos consolidado, é constituído pelo conjunto de competências produzidas por formações diversas e menos formais que ocorrem actualmente face à luta contra o desemprego e a exclusão. Muitos destes novos empregos sociais surgem no quadro do "mercado social de emprego" e Jacques Ion designa-os de «intervenientes sociais» (1998, p. 10). Neste âmbito, aparecem novas qualificações e ocupações precárias de utilidade social desenvolvidas a tempo parcial, exigindo fracos níveis de qualificação, situadas a meio caminho entre o voluntariado e o assalariado, ocupações que fazem emergir a «arte da negociação», a nova competência específica da área social de que fala Jacques Ion (1998, p. 38).

Como já referimos, voluntários e trabalhadores sociais, embora possam partilhar os mesmos valores, têm, em geral, relações difíceis. Agustín D. Moratalla (1997, p. 208), baseando-se em pesquisas de M. Le Net e J. Werquin (1985), faz a seguinte síntese das relações entre profissionais e voluntários:

A. Censuras dos profissionais aos voluntários

- amadorismo;
- *vedetismo*, procura do espectáculo e da auto-promoção;
- inexperiência e incompetência;
- organização irracional da actividade, ausência de método de trabalho;
- recusa dos dirigentes associativos em partilhar responsabilidades de gestão e direcção;
- concorrência com o emprego;
- encobrimento de necessidades reais, mascarando carências à administração pública e deixando a sociedade com boa consciência;
- rotina, falta de adaptação a situações novas.

B. Censuras dos voluntários aos profissionais

- fragmentação do trabalho e recurso a um vocabulário tecnicista, em detrimento de um verdadeiro trabalho de equipa;
- espírito corporativo, defesa do *status* e dos privilégios;
- falta de informação, de comunicação e por vezes, de formação;
- falta de liberdade de pensamento e de acção, submetendo-se a regulamentos e a normas administrativas;
- falta de motivação, depreciando tarefas e horários aceites pelos voluntários;
- desconhecimento do papel económico da acção do voluntário.

C. Medidas para a colaboração entre voluntários e profissionais

- definição das funções específicas de cada pessoa, seja ela voluntária ou profissional;
- uma formação complementar;
- uma maior informação dos voluntários e uma maior comunicação com os profissionais;
- participação dos assalariados na direcção e na gestão de associações de voluntários.

Condições para a transformação da motivação em acção

Depois de uma breve apresentação das motivações e dos valores do voluntariado, passar-se-á agora à identificação de factores que agem como oportunidades favorecendo a transformação de uma motivação em acção concreta. Todos os factores que agem no sentido da «intensificação de uma cultura cívica de participação» (Ferrão, 1995, p. 70) têm em conta o «princípio operativo da proximidade vital» (Ander-Egg, 1995, p. 218), tentando resolver com eficácia os problemas no local mais próximo de onde as pessoas estão. Quer se trate de factores familiares, ideológicos ou geográficos, o recurso a práticas de proximidade está sempre presente no plano local e, por isso, a acção a que aludimos é uma «acção concreta de proximidade» (Archambault e Boumendil, 1998, p. 25).

Ao nível operativo parece haver perfis favoráveis à dinamização de IPSS.

Por um lado, há o efeito estimulante das crianças, em particular, e dos familiares, em geral, já que os pais se sentem encorajados a contribuir na realização de serviços de que a família pode vir a beneficiar (Prouteau, 1998b). Neste âmbito, a participação é motivada pelo exercício das solidariedades primárias.

Por outro lado, há a considerar as afinidades ideológicas (religiosas/espirituais ou políticas) que, reforçando a identidade dos indivíduos, os impelem à acção. Neste caso, a participação é movida por interesses imateriais (morais ou cívicos) e a solidariedade tem um papel de ideal, permitindo que as pessoas se sintam activas, úteis, contribuindo para a integração comunitária e para a difusão de um ideário.

Num contexto recente de défice de meta-referências ideológicas, o empenhamento em acções concretas e imediatas, de âmbito social, ambiental ou outros, assume um significado importante enquanto forma de atribuição de um sentido à vida. Marco Rizzardini refere que «produzir a identidade colectiva significa produzir as condições da resistência, da crítica radical e imanente à destruição dos laços sociais imposta pelo capitalismo» (1997, p. 262).

Finalmente, admitimos, como Lionel Prouteau (1998a e b), o efeito do lugar de residência na promoção ou na inibição da acção dos indivíduos na comunidade local. O

factor geográfico parece actuar no sentido de favorecer a intensidade destas acções nas cidades pequenas e nas áreas rurais, atenuando assim a escassez de meios públicos e de mercado votados às actividades de cariz social. Assim, quer a fraqueza de infra-estruturas materiais quer, sobretudo, a escassez de recursos humanos, poderão encorajar a participação dos residentes na animação de serviços colectivos locais, especialmente no âmbito associativo.

A identidade territorial conferida pelo lugar de origem, o enraizamento local de que falam diferentes autores, poderá ter um papel importante na mobilização voluntária dos indivíduos, em particular daqueles que vivem fora do lugar de origem. Ainda que a emigração também possa originar conflitos de identidade cultural, Michel Bassand e François Hainard registaram alguns aspectos particulares a propósito dos emigrantes temporários: eles têm, a possibilidade de confrontar géneros de vida diferentes e de dispor da distância crítica necessária a uma análise das comunidades em que se inserem, mas a *saudade da terra natal* pode também motivar que, a seu respeito, se desenvolvam representações idílicas, influentes na dinâmica local (1985, p. 69 e seguintes).

Condições para a transformação da acção individual em acção colectiva

Pelas suas próprias características, o comportamento voluntário é uma acção individual que se inscreve num colectivo e, por isso, Filippe Mossé entende que esta acção não pode ser compreendida fora do seu contexto (1998, p. 43).

A primeira condição que nos merece referência na passagem de uma acção individual a acção colectiva é a da liberdade de associação que emerge com o desenvolvimento da sociedade civil. Liberdade individual das pessoas privadas, de constituir um grupo, de se reunir, a adesão funda-se num acto colectivo. Os grupos formais ou as associações são espaços intermediários que se desenvolvem na passagem do espaço privado para o espaço público, pelo encontro voluntário dos indivíduos. A associação voluntária tem a particularidade de ultrapassar as pertenças naturais, sejam elas territoriais, familiares ou profissionais (Laville, 1999, p. 102).

A questão que se coloca agora é a de saber quais são os motivos que levam os

indivíduos a aderir a um grupo. Que entusiasmos, que interesses, que medos congregam os cidadãos?

As estratégias de acção colectiva criadas pela reunião de particulares parecem corresponder, de modo geral, a três atitudes:

- lutar contra perigos/ameaças comuns: é o caso dos movimentos humanitários amplos, criados para a prevenção e o combate da toxicodependência, para o apoio e tratamento de pessoas infectadas com o vírus HIV, para a prevenção e o tratamento do cancro... Nestes casos, as pessoas que partilham os mesmos sistemas de valores associam-se por solidariedade para com as "vítimas" destes perigos comuns. A situação é diferente no caso de movimentos espacialmente circunscritos, como sejam a luta de uma população contra a implantação local de uma incineradora ou contra o trânsito de resíduos tóxicos na sua área de residência. Aqui, as pessoas que comungam do mesmo problema organizam elas mesmas a resposta à ameaça com que se debatem;
- solucionar problemas comuns de âmbito social: as IPSS inscrevem-se largamente nesta categoria de motivação fundadora, já que a sua acção é orientada para dar resposta às necessidades das famílias no que toca à prestação de serviços para a infância, para a terceira idade, para os cidadãos deficientes, ...;
- concretizar interesses comuns de ordem lúdica, intelectual, cultural ou desportiva: é o caso das associações de desenvolvimento local, das associações de cultura e recreio, das associações desportivas.

Em resumo, o aparecimento de um grupo formal parte da existência do sentimento de ausência de respostas adaptadas a perigos, problemas ou interesses vividos.

Quaisquer que sejam as necessidades ou as aspirações comuns que levem os indivíduos à formação de um grupo ou de uma associação, o que conta para Michel Bassand e François Hainard é que o conceito de grupo e a tomada de consciência da sua identidade se acompanha da elaboração de um (ou vários) projecto(s), ou seja, de

uma construção do futuro própria ao grupo, combinando meios e objectivos a curto e a médio prazo (1985, p. 10). Uma vez que o projecto resulta do "imaginário colectivo" (Enriquez, 1967, citado por Laville, 1999, p. 100) convirá, neste ponto, recorrer a Álvaro Ribeiro para o esclarecimento sobre a imaginação, aquela liberdade de pensamento que dá primado ao possível sobre o real (1956, p. 217).

Condições para a concretização do(s) projecto(s)

«A realização do projecto do grupo necessita de um conjunto de recursos económicos, técnicos, culturais, relacionais e políticos. Uma das maiores tarefas do grupo é a mobilização de recursos e das formas de sociabilidade para a realização do seu projecto» (Bassand e Hainard, 1985, p. 5).

Esta variedade de condições poderá, eventualmente, reduzir-se a dois aspectos principais.

Por um lado, a disponibilidade de tempo, verificando-se que os militantes associativos tendem a concentrar-se nas duas extremidades do ciclo de vida activo: no início da carreira dos jovens, como processo de socialização e de aprendizagem (estágios propedêuticos), e no final da carreira, no exercício da reforma antecipada ou da reforma (Ion, 1998). Conforme os casos, imaginamos que as associações poderão beneficiar do espírito criativo e do entusiasmo dos jovens e da qualificação e experiência profissional dos colaboradores mais idosos.

Verifica-se igualmente que a situação familiar, em particular a presença de crianças pequenas, pode inibir a participação dos pais, por "falta" de tempo.

Por outro lado, há a considerar a disponibilidade financeira: a militância associativa parece aumentar com o nível económico e cultural da população (Archambault e Boumendil, 1998).

Estes diferentes recursos dos militantes acabam por ter um papel considerável na concretização dos projectos e, por essa via, no dinamismo das associações.

Por último, é preciso que existam, nas associações, as capacidades de aceder a novos conhecimentos e de adaptar a informação existente a necessidades concretas.

Estes aspectos são fundamentais quer à inovação quer à sobrevivência das associações nos diferentes meios em que elas ocorrem. Naturalmente, a vida das associações dependerá da sua capacidade de articular a dimensão ideal dos projectos com os imperativos racionais de gestão da organização associativa.

I - 6. A NATUREZA DA ACTIVIDADE DAS IPSS: A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE PROXIMIDADE COMO FACTOR DE UTILIDADE SOCIAL

A utilidade social das instituições de solidariedade social reside, principalmente, no facto de constituírem uma forma de "espaços públicos de proximidade", provendo, em alternativa ou em complemento ao Estado, ao mercado e à instância das comunidades primárias (famílias e redes informais da vida quotidiana), respostas a novas necessidades da sociedade em matéria de "serviços relacionais" de proximidade, ou seja, serviços baseados na relação que se estabelece entre prestadores e utentes (Perret e Roustang, 1993, p. 60), como é o caso dos serviços nas áreas da educação, dos cuidados de saúde ou os serviços pessoais e sociais. Estas actividades, desenvolvidas no quadro das IPSS, emergem de dinâmicas de projecto, procurando soluções para os problemas do dia-a-dia de uma dada população local.

Nos países europeus, de forte terciarização, os serviços ligados à qualidade de vida das populações criam emprego de forma não negligenciável mas, pelo facto de os empregos criados não coincidirem com as classificações tradicionais, o fenómeno torna-se difícil de avaliar. No entanto, sempre que há informação estatística esta atesta a vitalidade destas novas actividades. Os empregos nestes serviços caracterizam-se, entre outros aspectos, por uma forte participação feminina e uma grande frequência do trabalho a tempo parcial (ver texto em caixa).

Trata-se de serviços intensivos em trabalho, valorizados em termos económicos pelo emprego criado, embora a sua produtividade seja fraca. Este último aspecto coloca, logicamente, o problema do seu financiamento. A importância das IPSS nesta matéria resulta do facto de elas estruturarem grande parte da oferta destes serviços que tomam a designação frequente de "serviços de proximidade" (Eme e Laville, 1988; Laville, 1991 e 1998).

Jean-Louis Laville (1998) sistematiza as observações que ao longo dos últimos anos fez deste tipo de serviços e refere, nomeadamente, as diferentes características que eles reúnem, ligadas à noção de proximidade e ao tipo de utente.

Sobre a noção de proximidade há a notar:

- uma característica de espaço ou geográfica, uma vez que o serviço é

prestado no espaço de vizinhança, facilitando o acesso dos utentes;

- uma característica de tempo, já que o serviço se define relativamente ao tempo quotidiano e deve responder, rapidamente, à procura da população;
- uma característica social, dado que o serviço ocorre no quadro de laços de proximidade social e cultural entre prestadores e utentes.

Em França, em 1993, foram criados 90 000 empregos (o que equivale a 30 000 empregos a tempo inteiro) na sequência da adopção de novas medidas para os empregos familiares.

No Reino Unido, os empregos relacionados com a guarda de crianças aumentaram espontaneamente, entre 1982 e 1992, de 44 000 pessoas para 110 000 pessoas.

Na Alemanha, os serviços pessoais a idosos são assegurados por 42 000 pessoas, ou seja 24 000 empregos a tempo inteiro; mas o sector está avaliado, se incluírem os voluntários, em 75 000 empregos. Em 1990, 43 615 contratos de guarda de crianças transitaram pelos institutos da juventude.

Em Itália, as cooperativas contabilizaram, em menos de cinco anos, a criação de 50 000 empregos para ajudar pessoas portadoras de deficiência, pessoas idosas e jovens em dificuldade.

Em Portugal, o emprego nos serviços de acção social aumentou, entre 1988 e 1996, de 23 200 postos de trabalho, passando de 32 390 pessoas para mais de 55 600 e, sobretudo, com uma feminização crescente.

Fonte: "Le développement des services de proximité en Europe", *Rapport d'experts* (coordinateur G.-L. Rayssac, groupe TEN), réalisé pour la DG V et la DG XXIII de la Commission, octobre 1994 ; Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, *Estatísticas da Segurança social, 1996*.

Nestas circunstâncias, a proximidade é *objectiva* porque se pode definir por critérios objectivos de espaço e de tempo. Para alguns serviços, a proximidade é também *subjectiva* já que se refere ao laço social (primário) de conhecimento directo e recíproco entre prestadores e utentes dos serviços. Neste caso os serviços são classificados de "relacionais", na medida em que a relação está no centro da prestação e é determinante para a qualidade do serviço.

Verifica-se que a vincada dimensão relacional dos serviços de proximidade favorece a manutenção e a produção de sociabilidades primárias (Eme, 1993, p. 65).

No que respeita ao tipo de utente, Jean-Louis Laville refere que este pode variar já que há bens e serviços *colectivos*, indivisíveis, cujo consumo está aberto a toda a população (p.e., centros comunitários) e há bens e serviços *individuais*, divisíveis, pessoais, podendo identificar-se aqui o utente e o seu consumo (p.e., serviços de apoio domiciliário).

É a partir da noção de proximidade e do tipo de utilizador que é elaborada a definição de serviços de proximidade como « serviços que correspondem a procuras individuais ou colectivas a partir de uma proximidade, seja ela objectiva, quer dizer ancorada no espaço local restrito, seja ela subjectiva, quer dizer referindo-se à dimensão relacional da prestação» (1998, p. 196).

Jean-Louis Laville (1994) apresenta um modelo de desenvolvimento dos serviços de proximidade, com base na experiência de instituições sem fins lucrativos. Em Portugal, esta experiência pode ser identificada com a das IPSS. O modelo referido assenta na perspectiva da solidariedade social fundada no princípio da reciprocidade enquanto comportamento económico e apresenta-se como «uma alternativa real quer à iniquidade da regulação de mercado, quer a alguma ineficiência da regulação tutelar do Estado» (Feio, 2000, p. 42).

A perspectiva da economia solidária¹⁴, na qual se enquadra o modelo em referência, valoriza o desempenho de todo o terceiro sector e, neste contexto, o papel das IPSS, chamando a atenção para dois aspectos.

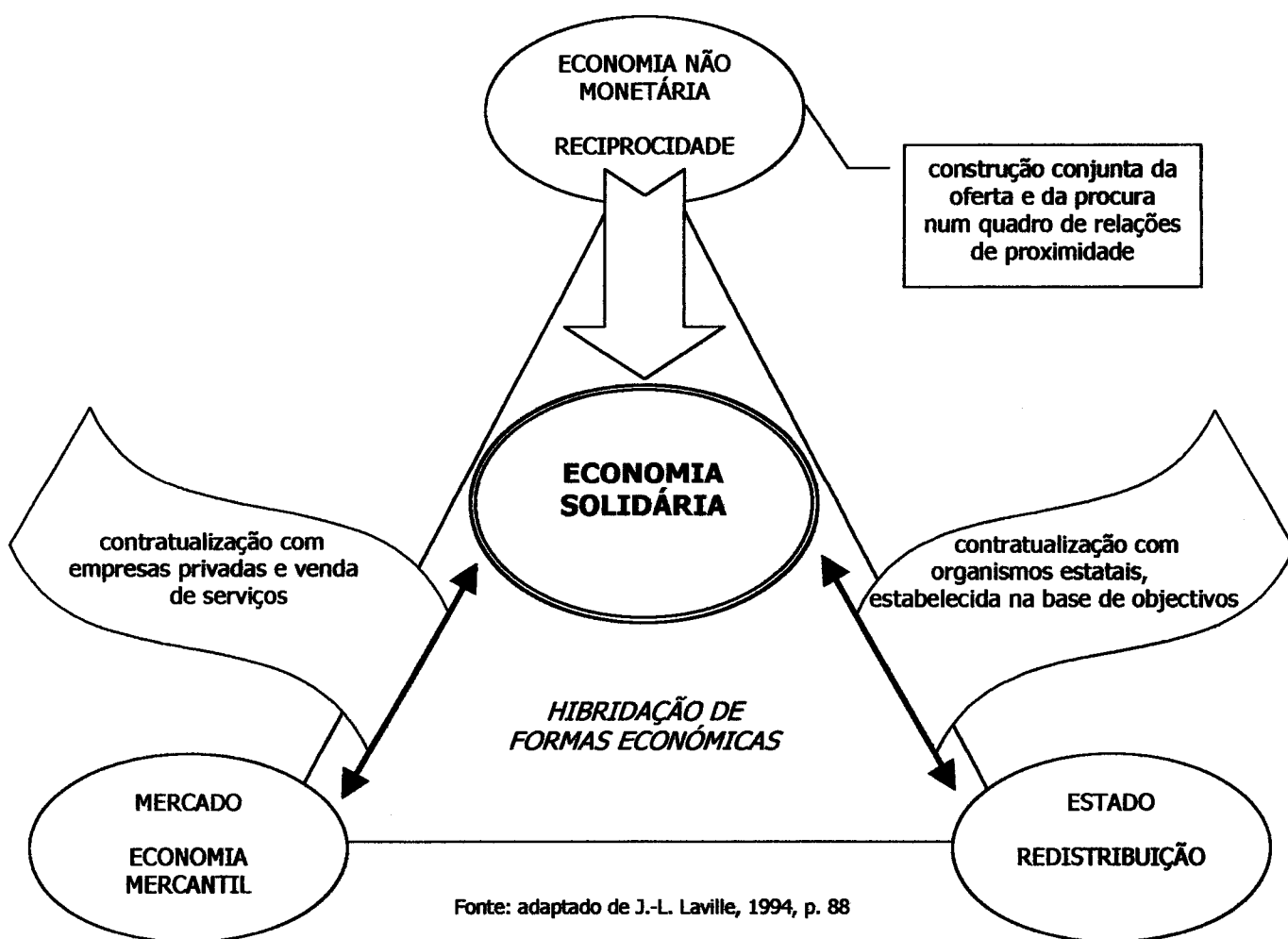
Em primeiro lugar as IPSS, enquanto micro-espacos públicos, fomentam as relações sociais e o diálogo entre prestadores e utentes, necessário à emergência de serviços de proximidade por construção conjunta da oferta e da procura.

Em segundo lugar, uma vez criados os serviços de proximidade, estes consolidam-se pela "hibridização" dos diferentes tipos de recursos económicos presentes nas IPSS, idealmente distribuídos de forma equilibrada: voluntariado, parcerias/contratualização com o Estado, venda de serviços no mercado.

¹⁴ Esta forma de economia emerge como resultado da articulação original entre economias mercantil, não mercantil e não monetária, numa conjuntura favorável, dado o papel conferido aos serviços relacionais pela tercearização das actividades económicas (cf. Laville, 1994, p. 87).

O modelo (Figura 4) permite, idealmente, como refere Feio, «aliar as vantagens dos três modelos de organização económica (a preocupação com a equidade e o papel normativo dos serviços públicos, a liberdade das relações mediatizadas pelo dinheiro do mercado e a solidariedade activa do voluntariado) e inibir as desvantagens de cada um deles (a desresponsabilização do cidadão, o agravamento das desigualdades e a fragilidade organizacional»(2000, p. 43).

FIGURA 4 - MODELO DE DESENVOLVIMENTO DE SERVIÇOS DE PROXIMIDADE, NA PERSPECTIVA DA ECONOMIA SOLIDÁRIA EM QUE SE ENQUADRAM AS IPSS



Fonte: adaptado de J.-L. Laville, 1994, p. 88

Na prática, podem-lhe ser apontadas limitações que se prendem tanto com o relacionamento das IPSS com o Estado, na medida em que o papel normativo e o financiamento deste é ainda preponderante, como também com a perenização das estruturas associativas. Neste capítulo, o carácter institucional das IPSS e a presença

de diferentes categorias de actores (utentes, profissionais e voluntários) parecem contribuir para a consolidação e perenização destas estruturas, ultrapassando-se assim as incertezas que dominam a fase inicial de implementação das actividades (serviços de proximidade) das IPSS.

A relação social e o diálogo que é possível desenvolver nos espaços públicos de proximidade favorecem a construção da confiança e o aparecimento de projectos de serviços de proximidade adequados às necessidades específicas das populações locais. Os serviços de proximidade parecem contribuir para o desenvolvimento do "sentimento subjectivo de pertença a uma comunidade" (Laville, 1992, p. 368) identificada pela mesma imaginação de futuro (o projecto) e concretizada no espaço e no tempo da sua realização.

Nos serviços prestados às pessoas o diálogo é importante, quer na fase da implementação dos serviços, quer posteriormente para que exista informação sobre a qualidade do serviço prestado. Só o diálogo permite reduzir a "assimetria de informação", estabelecendo uma relação de confiança com os utentes dos serviços (Laville, 1998).

Finalmente, este autor salienta um aspecto que decorre do acesso a estes serviços de proximidade: o facto de promoverem benefícios que ultrapassam os utentes directos. Os utentes recolhem benefícios que se podem classificar de privados, porque provêm de serviços de consumo divisível. Mas os serviços prestados às pessoas também geram benefícios colectivos, nomeadamente para os familiares e próximos dos utentes; trata-se de benefícios sociais, que dizem respeito ao bem-estar de uma população mais alargada. É este facto que justifica a necessidade de regulação do Estado. A prioridade do Estado pode ser a de encorajar iniciativas, mobilizando a sociedade no sentido do desenvolvimento sócio-económico.

I - 7. O CONTRIBUTO DAS IPSS PARA O DESENVOLVIMENTO LOCAL: A COESÃO SOCIAL E A COESÃO TERRITORIAL COMO FACTORES DE INOVAÇÃO SOCIAL

Aspectos da coesão social e territorial

As IPSS dão resposta a necessidades que as populações identificam na vivência do seu quotidiano, prestando serviços e gerindo equipamentos sociais ao mesmo tempo que contribuem, localmente, para a solução de problemas de emprego.

As IPSS surgem como solução interessante para o Estado num cenário político e económico em mudança, por articularem as mobilizações da sociedade civil com mudanças institucionais que se desenham no sentido da extensão e descentralização da acção social.

O laço social (primário), a proximidade geográfica, o acesso ao espaço civil "público" através do desenvolvimento da participação cívica e a parceria com o Estado configuram a especificidade das IPSS e, naturalmente, as actividades e os projectos destas organizações do terceiro sector. O seu sucesso depende da presença de actores qualificados e bem colocados, quer ao nível da sociedade civil local¹⁵, quer ao nível da gestão e da mediação política do projecto que a IPSS se propõe desenvolver. *Inter-actores* ou *actores de mudança* é o nome que Jean-Laville dá aos actores nestas circunstâncias pela sua tarefa de "transformação de sistemas bloqueados através da construção de espaços transversais graças a lógicas de projectos que transcendem as lógicas de programas" (1992, p. 367).

Luís Capucha preocupa-se em destacar duas das características sociais das organizações do terceiro sector: por um lado o seu carácter civil, permitindo a representação dos interesses dos grupos mais desfavorecidos; por outro, a ligação com as populações que servem, tornando-se «instrumentos decisivos do processo de territorialização das políticas sociais» (*Solidariedade*, 31/7/98, p. 42). Ora, é perante a afirmação das singularidades sociais e regionais que as medidas políticas podem ser

¹⁵ Onde há que desenvolver uma real acção de animação, cativando a população local para um projecto que não teria podido definir sozinha.

localmente aplicadas.

Não descurando estes aspectos, parece-nos que uma importante originalidade das IPSS reside no modo como articulam as vertentes social e económica (e as diferentes economias: mercantil, não mercantil e não monetária), com o objectivo de fazer vingar um projecto (de desenvolvimento) que tende a ajustar, de modo constante, a oferta e a procura de serviços pessoais e sociais nas áreas da educação, do ambiente, da saúde e/ou do bem-estar.

A construção da confiança e a "hibridização" entre recursos económicos são dois aspectos que tornaram estes serviços acessíveis a categorias da população excluídas pela idade, sexo, emprego, dinheiro, etnia, contribuindo assim para o reforço da coesão social.

A "hibridização" entre economias pode facilitar o aparecimento de serviços de proximidade enquadrados por IPSS, em territórios marginais, como é o caso de áreas rarefeitas do ponto de vista populacional, uma vez que a geografia também se tem revelado factor de exclusão.

Deste modo, face aos aspectos expostos, estes serviços podem ter efeitos significativos em termos de coesão social, em termos de coesão económica e em termos de planeamento do território.

Outra notável particularidade das organizações de solidariedade social relaciona-se com o facto de estarem sujeitas a formas de regulação complexas: por um lado, as regulações verticais (hierárquicas) que provêm essencialmente do contrato normativo e financeiro destas organizações com o Estado; por outro, as formas de regulação horizontal e territorial entre parceiros sociais – instituições públicas e privadas, de âmbito central, regional e local – que associam, localmente e numa base reticular, os seus esforços na resolução de problemas concretos e na construção de projectos comuns. Além do mais, e de acordo com Jacques Donzelot, o confronto local das forças sociais tem o mérito de permitir ultrapassar eventuais divergências próprias à formulação ideológica dos problemas (1994, p. 237).

Pela sua participação activa nestas formas de regulação territorial, as IPSS podem e devem contribuir para a interrogação sobre as dinâmicas actuais do desenvolvimento local e as vias de desenvolvimento futuro. A estruturação das IPSS no espaço diz respeito, em primeiro lugar, a um território de proximidade, da vida do

dia-a-dia das populações. Tem de existir uma identidade cultural e económica com um território local que se liga, em rede, aos territórios vizinhos, no quadro amplo da região ou de espaços mais vastos, mesmo internacionais, aproximados por afinidades específicas.

No momento em que o discurso político está marcado pela descentralização e desconcentração de poderes, o desenvolvimento local e a territorialização das acções surgem como temas fundamentais. Neste contexto, as IPSS, enquanto actores do terreno a quem os poderes públicos reconhecem legitimidade, são chamadas a exprimir as necessidades dos territórios. Beneficiando deste papel, cabe à sociedade civil organizada, e às IPSS em particular, detectar novas necessidades ou necessidades não expressas (Alba e Le Net, 1997).

Concretamente, a "Rede Social" (ver ponto sobre as relações Estado-IPSS), ao propor a coordenação de várias organizações (entre as quais as IPSS) diferenciadas segundo os territórios, revela a emergência do novo modelo de acção pública¹⁶ apoiado em estruturas transversais, onde se expressam e se gerem as necessidades das populações, com o objectivo de promover a coesão social e territorial.

No contexto mais abrangente do espaço europeu, as IPSS procuram ser reconhecidas através do acesso a programas e a fundos estruturais que promovem a redução das desigualdades entre diferentes regiões da comunidade. O objectivo é o desenvolvimento de actividades comuns e a troca de experiências.

Oportunidades e bloqueios

O papel das IPSS parece estar valorizado nas áreas desfavorecidas onde há um défice, uma ineficiência ou uma ineficácia do Estado e do mercado na provisão de serviços sociais. Os serviços de proximidade desenvolvidos no âmbito associativo ocupam este "nicho" de necessidades sociais (Laville, 1991, p. 108).

As IPSS podem contribuir, pela sua dinâmica, para superar a "insularidade" das

¹⁶ Este modelo de acção pública já patente em França tem, na perspectiva de Martine Barthélemy, a particularidade de misturar o teórico e o concreto, o imediato e o estratégico (2000, p. 106).

organizações locais em áreas desfavorecidas, nomeadamente nos espaços rurais, contribuindo para se garantirem os limiares mínimos de "densidade relacional" necessários à sua sobrevivência (Ferrão, 2000). As IPSS podem, igualmente, ajudar a estabelecer e/ou a manter redes sociais locais operativas em territórios urbanos que cresceram recentemente do ponto de vista económico e demográfico e que apresentam problemas, nomeadamente devido à heterogeneidade cultural/étnica da sua população. Em qualquer destes casos, a capacidade de inovação das IPSS, ou seja a sua capacidade de experimentação, tem sido notória.

Na prática, as IPSS estão aptas tanto a promover a coesão social em espaços de alta densidade populacional como a contribuir para a manutenção da vida social activa em espaços rarefeitos do ponto de vista da população, e isto com a possibilidade de criar localmente emprego, através da prestação de serviços de proximidade. No entanto, José Reis chama a atenção para o facto de que «abaixo de certos limites de população qualquer lógica de desenvolvimento local fica posta em causa» (1996, p. 44).

O nível local onde actuam as IPSS é, na opinião de Rodrigues, importante mas frágil «quer pela ausência de reconhecimento (pelas autoridades competentes) quer pela falta de visibilidade pública» (1996, p. 31).

Deste modo, a contribuição de cada IPSS para o desenvolvimento do território em que se insere deve ser analisada face à problemática global do desenvolvimento local. Importa estudar o contexto territorial e a via concebida pela IPSS para suprir às necessidades da população que lhe é próxima bem como os caminhos propostos para fomentar a emergência de novos projectos de desenvolvimento. O que se tem verificado é que a intervenção das IPSS está ainda circunscrita à satisfação de necessidades de primeira ordem. Como referem Rodrigues e Stöer, «pese embora a importância desta função (dar resposta a necessidades basilares), o seu desempenho exclusivamente nestas áreas retira ou adia o carácter alternativo que poderiam protagonizar, diversificando e/ou inovando medidas (1993, p. 220). Importa analisar em que circunstâncias as IPSS assumem posições de risco, abrindo-se a projectos inovadores e a novas áreas de actividade. Importa, finalmente, ter presente a pista sugerida por Erme a propósito das "empresas de inserção" francesas e, teoricamente, aplicável às IPSS: a ideia de que estas experiências potenciam o aparecimento de «micro-sistemas de desenvolvimento local» que, num futuro próximo, podem

multiplicar-se e agir em rede (1990, p. 37). A ideia é a de que para além do aparecimento de respostas imediatas às carências das populações, respostas que podem surgir de forma fragmentada, correndo o risco de se tomarem respostas "concorrentes", é sempre necessário ultrapassar a atomização destas intervenções que Fernando Ruivo classifica de "intervenção social mitigada"(2000, p. 47), no sentido de actuações concertadas e em rede, a desenvolver com os diferentes actores presentes no território. Mas será este o amanhã das IPSS ?

Note-se que ao nível local toda a acção passa, necessariamente, pela melhoria da informação e pelo enquadramento das iniciativas e dos projectos. Neste capítulo, «o levantamento das necessidades e dos recursos a nível de cada comunidade deve ser considerado um elemento imprescindível para a actuação ao nível local e uma base para a articulação de iniciativas» (Hespanha *et al.*, 2000, p. 327).

As iniciativas e as responsabilidades não cabem só às IPSS, e isso significa que devem ser encorajadas parcerias com as autoridades públicas e com as entidades privadas. A diversidade da composição das parcerias, ao nível local, é importante já que estas devem implicar o mais variado conjunto de actores presente no território de modo a que se criem estruturas que respondam às necessidades da população. Nestas parcerias, o Estado, central e local, deve actuar como garante dos interesses gerais estabelecidos para o desenvolvimento social.

A cooperação entre freguesias e municípios vizinhos pode ajudar alguns territórios rurais a atingir uma dimensão óptima que lhes garanta a viabilidade de um projecto, de uma IPSS. Esta cooperação de proximidade pode servir para a troca de experiências e para a difusão de informações num clima de confiança favorável ao desenvolvimento local.

Impõe-se, apesar de tudo, a coordenação das políticas nesta área da acção social. A fragmentação da política e dos financiamentos nas respostas às "urgências sociais" (mercado social de emprego, luta contra a pobreza e a exclusão social...) pode desencadear disparidades contrárias à coesão territorial. A participação em redes activas de associações e em projectos transregionais e transnacionais, nomeadamente ao nível europeu, facilita o acesso à informação e o alargamento dos horizontes dos diferentes actores locais, e contribui para a troca de experiências e para a implementação de actividades comuns, favorecendo a construção europeia.

II - ANÁLISE INTERNACIONAL COMPARATIVA DO SECTOR SEM FINS LUCRATIVOS

O papel social e económico, cada vez mais evidente, desempenhado nos últimos 20 anos pelas organizações sem fins lucrativos um pouco por todo o mundo, tem levado à reavaliação do papel do Estado mas também à apreciação das alternativas ao Estado-providência e ao mercado. É neste quadro que se desenvolve o programa comparativo Johns Hopkins, que seguidamente se apresenta, bem como alguns dos seus resultados mais recentes.

O sector sem fins lucrativos no mundo – o programa comparativo Johns Hopkins num conjunto de países industrializados ou em desenvolvimento¹⁷

Lançado em 1990 por iniciativa de Lester Salamon e Helmut Anheier, no âmbito do Instituto de Estudos Políticos da Universidade Johns Hopkins (Baltimore, EUA), este programa de comparação internacional assenta em alguns objectivos e segue uma metodologia precisa.

a) Objectivos:

Face à progressiva importância económica do sector associativo o programa propõe-se:

¹⁷ A primeira fase do programa (1990-1995) incluiu treze países: sete industrializados (Alemanha, Estados Unidos, França, Itália, Japão, Reino Unido, Suécia um país em transição (Hungria) e cinco países em desenvolvimento (Brasil, Egipto, Índia, Gana e Tailândia), representativos de grandes áreas geográficas e culturais. Decorre uma segunda fase deste programa, respeitante a vinte e oito países. Recentemente, Édith Archambault apresentou resultados para vinte e dois dos vinte e oito países implicados (1999, "Le secteur associatif en France et dans le monde").

- ultrapassar a lacuna estatística existente¹⁸;
- aumentar a visibilidade do sector;
- aumentar a legitimidade do sector;
- analisar os contextos históricos, jurídicos e políticos presentes em cada país.

Os objectivos do estudo focam-se na avaliação dos meios económicos e do emprego gerado por este sector.

b) Metodologia:

I - O sector sem fins lucrativos é definido como o conjunto das organizações simultaneamente:

- formais, quer dizer, institucionalizadas;
- autónomas, quer dizer, com uma gestão autónoma;
- privadas, quer dizer, independentes da administração central ou de outros poderes públicos;
- não lucrativas, quer dizer, sem distribuição de lucro;
- com apelo ao voluntariado, quer no âmbito da organização da instituição, quer na adesão à instituição.

Estamos perante os critérios de definição do sector associativo propostos por Kendal e Knapp, a que já fizemos referência. Estes critérios, de acordo com a tradição anglo-saxónica, são comandados pela norma da não distribuição de benefícios e pela orientação das organizações para o interesse geral. Excluem-se as cooperativas e as mútuas, uma vez que elas podem distribuir uma parte dos lucros aos seus associados e porque se consagram ao interesse mútuo dos aderentes.

II – O programa adopta uma classificação comum (*International Classification of Nonprofit Organizations*, ICNPO), nomenclatura que identifica dez categorias de

¹⁸ Como referem Anheier, Knapp e Salamon, quando não há números não pode haver política (1993). A afirmação pode ser tida como válida mesmo reconhecendo que a tarefa do Estado ultrapassa o simples fornecimento de dados estatísticos necessários à condução das políticas económicas e sociais (1994, p. 25).

domínios de actividade: 1. Cultura, desporto e lazer; 2. Educação e investigação; 3. Saúde; 4. Serviços sociais; 5. Ambiente; 6. Desenvolvimento local e habitação; 7. Serviços jurídicos, defesa dos direitos; 8. Filantropia e promoção do voluntariado; 9. Actividades internacionais; 10. Sindicatos e associações profissionais.

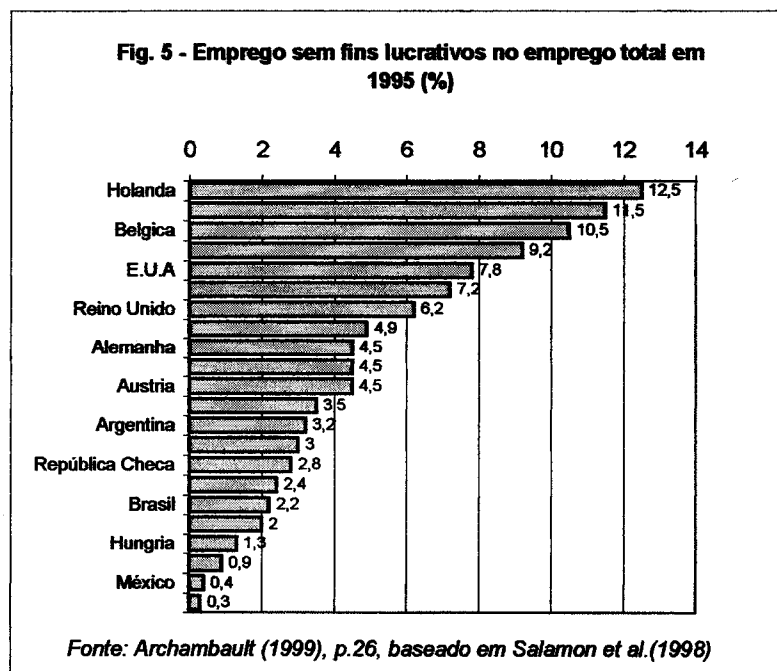
III – A classificação ICNPO é cruzada com algumas rubricas de despesas e receitas destas organizações. As fontes para este estudo são as estatísticas oficiais dos diferentes países e a informação obtida junto das federações nacionais das diversas organizações. As lacunas de informação são ultrapassadas recorrendo a dois inquéritos orientados, um sobre os donativos e o voluntariado, o outro sobre as contas das organizações sem fins lucrativos.

IV - Os dados de natureza económica são completados por informação de natureza sociológica e histórica.

Principais resultados da comparação internacional

Neste ponto seguimos os vários resultados parcelares já apresentados por Édith Archambault (1998 e 1999). Fazemos notar que estes resultados comparativos dizem sobretudo respeito às associações e fundações. Em termos de resultados gerais relativos à dimensão e composição do sector, as associações sem fins lucrativos, em 1995, empregavam perto de 19 milhões de pessoas (em equivalente a emprego a tempo inteiro), nos vinte e dois países que aparecem na Figura 5, o que corresponde a um em cada vinte empregos. A percentagem do emprego associativo no emprego total é, em média, de 4,9%.

O primeiro lugar é ocupado pela Holanda (12,5%), a França situa-se exactamente na média dos 22 países. Na maior parte destes países, os três domínios de actividade característicos do Estado-providência, a educação, a saúde e os serviços sociais, representam pelo menos dois terços do emprego remunerado do sector (Archambault, 1999, p. 25).



Mas os países revelam situações diferenciadas:

- Em oito países (Bélgica, Irlanda, Reino Unido, Israel, Argentina, Brasil, México e Peru) é a educação que domina. Nos Estados Unidos, no Japão e na Holanda é a saúde que tem a primazia no sector. Em França, na Alemanha, na Áustria e em Espanha predominam os serviços sociais ;
- Nos países da Europa Central e da Europa de Leste, por razões históricas particulares, a maior parte do emprego remunerado concentra-se no domínio da cultura, desporto e lazer.

Origem dos recursos do sector: recursos próprios, recursos públicos, donativos

Para dezanove países (Quadro 4) foi possível avaliar a proveniência dos recursos deste sector, verificando-se que ele é financiado em primeiro lugar por receitas próprias (participação dos utentes, vendas, cotizações...), depois pelo Estado (subsídios, contratos...) e finalmente por donativos. É nos países da Europa Ocidental

que o financiamento público domina. Quanto aos donativos, eles ocorrem sempre que a legislação fiscal é favorável e são insignificantes em caso contrário, como sucede no Japão.

QUADRO 4 – ORIGEM DOS RECURSOS DO SECTOR SEM FINS LUCRATIVOS EM 1995 (19 PAÍSES)

	Recursos próprios (%)	Recursos públicos (%)	Donativos (%)
Recursos próprios predominantes			
México	85	9	6
Peru	68	19	13
Austrália	62	31	6
Japão	62	34	3
Finlândia	58	36	6
E.U.A	57	31	13
Eslováquia	56	21	23
Hungria	55	27	18
Roménia	54	11	36
Espanha	49	32	19
Financiamento público predominante			
Irlanda	15	78	7
Bélgica	18	77	5
Alemanha	32	64	3
Israel	26	64	10
Holanda	36	60	2
França	35	58	7
Áustria	44	50	6
Reino Unido	45	47	9
República Checa	40	43	18
Conjunto	47	42	11

Fonte: Archambault (1999), p. 27, baseado em Salamon *et al.*(1998)

Os autores do estudo encontraram uma correlação positiva entre a importância do sector sem fins lucrativos e o desenvolvimento dos países.

Partindo da vontade de quantificar e de valorizar as organizações sem fins lucrativos, os autores do programa de comparação internacional procuram depois aprofundar os seus conhecimentos sobre a sociedade civil de cada país e o contexto de emergência destas organizações.

A crescente importância económica do sector sem fins lucrativos é explicada pela natureza das suas actividades, quase todas concentradas no terciário relacional. Para Caillé e Laville esta situação é reveladora da emergência desta nova categoria de actividades (1998, p. 10).

Alargando o conceito de sector sem fins lucrativos a todas as formas de organizações sócio-económicas contidas na expressão geral de economia social ou terceiro sector, temos de considerar, para além das fundações e das associações, as cooperativas e as mútuas. Esta realidade foi avaliada em 1990 pela Eurostat (1997), nos então doze países da União Europeia (Quadro 5).

QUADRO 5 – O TERCEIRO SECTOR NA UNIÃO EUROPEIA EM 1990

3º SECTOR	Organizações		Emprego		Indicador actividade	
	Valor absoluto	%	Valor absoluto	%	Valor absoluto	%
Cooperativas	103738	8,2	1743019	33,2	1253476	85,1
Mutualidades	13784	1,1	226319	4,3	75555	5,1
Associações	1150446	90,7	3284790	62,5	143631	9,7
TOTAL	1267968	100,0	5254128	100,0	1472662	100,0

Fonte: Le secteur coopératif, mutualiste et associatif dans l' Union Européenne, Eurostat 1997, p. 10

Nota: O indicador de actividade (milhões de ecus) corresponde ao valor dos negócios ou às receitas, conforme os casos

As cooperativas representam apenas 8% das organizações do terceiro sector mas correspondem a 33% do emprego e a 85% do indicador de actividade, mostrando que este tipo de actividade constitui a área de negócios por excelência do terceiro sector. Convém referir ainda que as cooperativas ocupam as áreas de actividade onde a intensidade capitalista é mais fraca. Entretanto, as associações representam a maioria das organizações da economia social europeia (91%) e empregam, no conjunto, um volume apreciável de trabalhadores (63%). Só o indicador de actividade é proporcionalmente fraco (10%). A importância do sector associativo resulta do

crescimento da actividade dos serviços sociais de proximidade. Neste sentido, a visibilidade das associações favorece o reconhecimento, progressivo, daquelas actividades. Paralelamente, os valores do sector associativo justificam a credibilidade que pode ser atribuída à comparação internacional da Universidade Johns Hopkins, baseada nesta componente associativa¹⁹ do terceiro sector.

Quatro modelos do sector sem fins lucrativos na Europa – Proposta de Édith Archambault²⁰

Partindo da análise do programa comparativo da Universidade Johns Hopkins de Baltimore, Édith Archambault centra a sua atenção nos países europeus, aos quais junta os Estados Unidos. Aos países estudados pelo programa são agregados outros pelo seu comportamento afim e, deste modo, a autora chega aos quatro modelos-tipo do sector sem fins lucrativos tradutores de significativas disparidades espaciais: o modelo "renano", o modelo anglo-saxão, o modelo escandinavo e o modelo mediterrâneo revelam o modo como as associações e as fundações se impregnam da cultura de cada região.

Para cada modelo são caracterizadas as organizações sem fins lucrativos, o seu modo de financiamento e o ambiente político-social em que se desenvolvem.

Modelo "renano"

Este modelo poderia agrupar a Alemanha, a Áustria, a Suíça, a Bélgica e a Holanda.

Nestes países segue-se o *regime corporativista*. O sector sem fins lucrativos caracteriza-se por organizações poderosas, antigas, muito institucionalizadas, federadas segundo afinidades religiosas, políticas ou sindicais. As organizações

¹⁹ Aqui entendida em sentido restrito e não na perspectiva alargada de movimento associativo, que inclui, para além das associações, as cooperativas e as mútuas.

²⁰ A proposta de Édith Archambault, apresentada em 1998, é retomada em 1999 sem alterações substanciais.

integram-se no Estado-providência, têm um forte nível de profissionalização²¹ e apoiam-se moderadamente no voluntariado. O voluntariado tem uma representação variável segundo os países: é fraco na Alemanha e na Áustria e importante na Bélgica e na Holanda.

As organizações sem fins lucrativos são quase entidades públicas (1996, p. I-24). São financiadas pelo Estado e pela segurança social de acordo com o princípio da subsidiariedade, com forte tradição nestes países (p.e., Alemanha). A participação dos utentes e os donativos são fracos e têm tendência a concentrar-se na área da cultura e do lazer. As fundações têm-se multiplicado.

O sector sem fins lucrativos insere-se num ambiente político-social caracterizado por um sistema político que tende para o bipartidarismo, um Estado-providência forte e um sistema de segurança social "bismarquiano", quer dizer, segurador de base profissional. A concorrência entre as Igrejas católica e protestante funciona como incentivo ao desenvolvimento deste sector.

Modelo anglo-saxão

Este modelo poderia dizer respeito aos Estados Unidos, ao Reino Unido e à Irlanda.

O modelo apoia-se nas organizações voluntárias com longa tradição nestes países. O voluntariado coexiste com elevados níveis de profissionalização dos trabalhadores remunerados. As organizações são federadas quer em função da sua pertença ideológica quer em função do sector de actividade. Nos Estados Unidos e no Reino Unido uma única organização assegura a regulação do conjunto do sector.

Em particular, no Reino Unido o sector tem uma forte representação na área da educação, domínio onde o emprego representa 1/3 do sector. O Quadro 6 mostra ainda a importância dos serviços sociais desde sempre considerados como o «centro de gravidade do sector voluntário britânico» (1997, p. 110). Ainda neste país, a importância assumida pelo emprego nas áreas do lazer e da cultura parece

²¹ Segundo dados da Eurostat, o sector sem fins lucrativos alemão ultrapassou ligeiramente, em 1990, o milhão de empregos em equivalente a tempo inteiro. A saúde e os serviços sociais detinham 2 em cada 3 destes empregos, correspondendo a 68,1% do total (1997, p. 40).

relacionar-se com uma multiplicação de empregos a tempo parcial e temporários.

O financiamento é mais variado que o do modelo anterior ("renano"): as organizações não lucrativas beneficiam de um financiamento público contratualizado²². Os donativos têm algum significado e receitas privadas são variadas (Quadro 4). No conjunto, pode dizer-se que a regulação tutelar do Estado é mais limitada neste *regime liberal* de Estado-providência, característico dos Estados Unidos e para o qual tende o Reino Unido, do que no *regime corporativista* do modelo anterior. Em particular no Reino Unido, as intervenções públicas centram-se nas populações mais desfavorecidas (Laville, 2000, p. 535).

QUADRO 6 – ASSOCIAÇÕES E EMPREGO NO SECTOR NÃO LUCRATIVO NO REINO UNIDO EM 1990

Domínio de Actividade	Organizações		Emprego (ETI)	
	Número	%	Número	%
Acção sanitária e social	71000	17,8	189000	20,0
Educação e investigação	46000	11,6	330000	34,9
Actividades recreativas, culturais e desportivas	223000	56,0	262000	27,7
Outras (também desenvolvimento local e habitação)	58000	14,6	165000	17,4
Total	398000	100,0	946000	100,0

ETI = equivalente a tempo inteiro

Fonte: Eurostat, 1997, p. 109

O ambiente político-social é marcado pela importância do poder local num sistema político e administrativo centralizado (variante britânica) ou descentralizado (variante americana). O Estado-providência é fraco (Estados Unidos) ou está em declínio (Reino Unido). Há uma forte e tradicional cultura associativa. Uma parte substancial do sector sem fins lucrativos liga-se a facções religiosas e a comunidades étnicas.

²² Em resultado do apoio financeiro do governo central, o Reino Unido tem vindo a assistir ao desenvolvimento recente do subsector do "desenvolvimento local e da habitação", que no Quadro 5 surge incluído na categoria das "outras actividades".

Modelo escandinavo

Este modelo poderia agrupar a Suécia, a Noruega, a Finlândia e a Dinamarca. Parece poder aplicar-se, igualmente, aos países pós-comunistas.

O sector tem uma origem recente (p.e., Finlândia). Assenta em organizações federadas por área de intervenção. O Estado-providência fornece os serviços educativos, de saúde e sociais. As organizações não lucrativas que operam nesta área têm uma função supletiva relativamente ao Estado (p.e. Suécia). Estão ao serviço dos seus membros e não da população em geral: associações culturais, recreativas, desportivas, profissionais e de defesa dos consumidores são as mais numerosas. Elas têm forte participação voluntária e agem, com frequência, como grupos de pressão social permitindo a expressão de reivindicações.

A origem dos recursos é variada: o financiamento público é fraco, os donativos são importantes e a participação dos utentes é elevada. As fundações têm um forte desenvolvimento.

O ambiente político-social caracteriza-se pela importância do Estado-providência, mesmo se ele se encontra em declínio. O Estado é o grande organizador do social. O sistema de segurança social é uniforme e universal (*regime universalista* dos países escandinavos) e as desigualdades sociais são ténues, menores que em outros países europeus. É fraca a influência da religião e o sistema político é unitário e centralizado.

Modelo mediterrâneo

A Itália, a Espanha, Portugal e a Grécia são os países que ilustram este modelo.

O sector sem fins lucrativos é menos desenvolvido que nos casos precedentes, devido a restrições importantes que o atingiram no decorrer da história de cada país marcada por conflitos entre uma Igreja católica ou ortodoxa, muito poderosa, e o Estado: na sequência destes conflitos, as organizações caritativas ligadas à Igreja

foram progressivamente secularizadas. Mas a rede escolar e os serviços sociais de inspiração religiosa são ainda importantes. Uma parte não negligenciável deste terceiro sector, composto por organizações profissionais e sindicais, liga-se ao movimento operário e à rede cooperativa. Nestes casos a solidariedade mutualista opõe-se à caridade de inspiração cristã. Em Itália, em particular, estas organizações são muito numerosas e empregam um grande número de pessoas (Quadro 7).

QUADRO 7 – ASSOCIAÇÕES E EMPREGO NO SECTOR NÃO LUCRATIVO EM ITÁLIA EM 1990

Domínio de Actividade	Organizações		Emprego (ETI)	
	Número	%	Número	%
Acção sanitária e social	11385	21,8	198706	47,5
Educação e investigação	12470	23,8	119205	28,5
Actividades recreativas, culturais e desportivas	26245	50,2	26545	6,4
Outras (também Sindicatos e organizações profissionais)	2180	4,2	73672	17,6
Total	52280	100,0	418128	100,0

ETI = equivalente a tempo inteiro

Fonte: Eurostat, 1997, p. 77, baseado em Barbetta (1994)

Finalmente, durante os períodos de ditadura na Grécia, Espanha e Portugal ocorreu uma repressão política sobre este sector, que acaba por só se desenvolver livremente num período recente.

O voluntariado está aqui pouco desenvolvido, situação que é compensada por uma forte solidariedade informal de raiz familiar.

Os recursos do sector assentam no importante financiamento público, feito às organizações associativas mediante contratualização por serviços prestados e projectos específicos, e ainda em receitas privadas de diversa natureza. Os donativos são fracos e as fundações pouco numerosas.

O ambiente político-social é marcado pela ausência de separação efectiva entre a Igreja e o Estado. Os países mediterrâneos são mais rurais que os precedentes e sofrem de maiores disparidades regionais. Sob influência europeia, o Estado social tenta constituir-se nestes países. O poder central é contrabalançado por poderes regionais fortes ou por poderes locais emergentes.

Comentário de síntese

A comparação internacional do sector sem fins lucrativos feita pelo programa Johns Hopkins é essencialmente estatística. A abordagem tipológica de Édith Archambault, elaborada a partir dela, para um conjunto de países europeus, realça as variações próprias aos regimes de Estado-providência preocupados com a promoção e a regulação da generalidade dos serviços sociais. A análise é importante tendo em conta que a constituição do Estado-providência conduz ao reconhecimento progressivo dos serviços e do trabalho pessoal e social de proximidade, e que a externalização de actividades tradicionais foi e é favorecida por iniciativas associativas, em particular nas culturas onde as solidariedades familiares se revelam menos activas.

O interesse público e a “proximidade” do Estado relativamente ao sector sem fins lucrativos têm variado ao longo do tempo e através dos diferentes regimes europeus. Esta situação marca o desenvolvimento de terceiro sector e justifica o interesse de J.-L. Laville (2000) pela análise das regulações macro-políticas.

Em meados dos anos 80, a temática nova dos serviços de proximidade atrai, ao terceiro sector, as estratégias públicas que procuram regular a inserção no quadro das políticas do “mercado social de emprego”. As associações acabam por ser mobilizadas para o tratamento social do desemprego, em particular nos países europeus que aderem aos programas que procuram reintegrar desempregados ao mesmo tempo que tentam dar resposta a novas necessidades. É o que sucede desde o início deste movimento (anos 80) com os países de *regime corporativista* (modelo “renano” de Archambault) e, mais tarde, com os países de *regime dual* (modelo “mediterrâneo”). Os países escandinavos não foram tocados por estas iniciativas, dado que os regimes sociais-democratas preveniram-se da escalada do desemprego com políticas preventivas fortes. Quanto aos países de *regime liberal* de Estado-providência (modelo “anglo-saxão”), as razões da não aplicação da regulação de inserção prendem-se com as políticas de liberalização mercantil do mercado de trabalho. As intervenções públicas são, neste regime, muito específicas.

O balanço da iniciativa não é particularmente feliz. As incompatibilidades entre empregos temporários e necessidades permanentes evidenciam-se nos serviços pessoais que requerem qualificações sociais importantes.

Os anos 90 são palco de uma reformulação das modalidades de regulação pública, que se orienta para a construção de um mercado de serviços sociais. Assim, à regulação de inserção contrapõe-se a regulação concorrencial, baseada na contratualização da oferta de serviços sociais e na novidade que reside na atribuição de subsídios à procura. Este modo de regulação afirma-se nos países de *regime corporativo e liberal*. A falta de recursos públicos, entre outros aspectos, impede o seu desenvolvimento nos países mediterrâneos. No caso dos países escandinavos, a barreira provém da forte implantação do modelo de prestação pública de serviços sociais. No formato de regulação concorrencial, os contratos são passados entre os poderes públicos, quase sempre, locais e os diferentes tipos de prestadores privados (qualquer que seja o seu estatuto jurídico) que entram em concorrência num dado território. O financiamento é atribuído ao utilizador/utente, que é livre de escolher o prestador do serviço social. Parte-se do princípio de que a concorrência gerada ao nível local melhora a oferta. É o sistema dos "*quasi markets*".

Para além de outros problemas, ainda em estudo nos países que desde cedo aderiram a esta forma de regulação (Estados Unidos e Reino Unido), Laville sublinha as dificuldades da "cultura do contrato" para as organizações do sector sem fins lucrativos. A complexidade técnica dos contratos põe em causa a direcção voluntária das associações e impõe uma profissionalização na gestão dos serviços (2000, p. 543).

Independentemente das orientações dos poderes públicos, nos últimos 30 anos, em toda a Europa, a sociedade civil não tem parado de promover acções colectivas inovadoras propondo serviços que o sector público não consegue assumir. As soluções recobrem com frequência a forma associativa e cooperativa. No conjunto, as iniciativas inovadoras, tendem a resolver problemas sociais de âmbito local. Verifica-se que esta oferta procura aumentar o papel e a expressão dos utentes e dos familiares próximos através da mobilização das participações populares de proximidade sejam elas voluntárias ou não. Nesta perspectiva, o futuro da oferta associativa/cooperativa de serviços pessoais e sociais depende da responsabilização/participação das comunidades locais e da diversificação das fontes de financiamento num contexto menos protegido pelo Estado.

A influência destas iniciativas contribui, naturalmente, para diversificar os modos de acção pública e, a partir dos anos 90, algumas políticas públicas passam a reconhecê-las através de adaptações legislativas e de novas formas de regulação. Na Bélgica, em Itália, na Áustria, em Espanha e em Portugal assiste-se ao reconhecimento legal de diferentes formas de cooperativas sociais (p.e., revisão do Código Cooperativo Português em 1997). Paralelamente, a tipologia das regulações macro-políticas proposta por Laville é enriquecida com a nova "parceria convencional" (2000, p. 547). Nesta situação, o financiamento público depende do acordo definido entre as partes interessadas (voluntários, assalariados, dirigentes, utentes e seus familiares, representantes de organismos públicos e privados) sobre critérios para o desenvolvimento de serviços de proximidade.

Para além das regras macro-económicas ou macro-políticas, Gadrey (2000) sublinha que o sucesso dos serviços associativos de proximidade reside na construção e na interpretação de regras locais onde têm importância os laços e as redes pessoais. Não diminuindo o interesse da análise macro de Laville, Gadrey defende que é ao nível local que se afirma o interesse (geral) das iniciativas inovadoras.

III - RECONSTITUIÇÃO DA HISTÓRIA DO TERCEIRO SECTOR E DO SEU CONTRIBUTO PARA A ACÇÃO SOCIAL EM PORTUGAL

Em Portugal, o terceiro sector apresenta-se como alternativa efectiva ao sector empresarial e ao sector público, ocupando um espaço onde os valores humanos se sobrepõem aos valores materiais. Com origem no associativismo livre e voluntário da sociedade civil, a via proposta, nas diferentes vertentes que assume (associativismo, mutualismo, cooperativismo), evidencia alguma resistência ao modelo económico dominante.

Como salienta Manuela Silva (2000), este traço perdura nas modalidades contemporâneas de economia social, sejam elas: empresas de inserção, destinadas a criar novas oportunidades para pessoas desempregadas em condição de risco de exclusão social; organizações sem fins lucrativos criadas para satisfazer necessidades e aspirações não comercializáveis; entidades de suporte institucional a modalidades de desenvolvimento integrado de acção social, de que são exemplo os Centros Comunitários.

O terceiro sector, composto por processos variados de associativismo, onde se articulam as formas mais tradicionais herdadas das sociedades de Antigo Regime, baseadas na caridade e na filantropia, e formas inovadoras ancoradas no princípio da reciprocidade, ganha hoje redobrado dinamismo, não só junto da população marginal e excluída mas também junto da generalidade da sociedade civil e das autoridades públicas.

A população mais vulnerável ao risco de exclusão, com sérias dificuldades económicas e sociais, recorre a novas modalidades de ajuda social que o Estado regula

mas que são exercidas no quadro do terceiro sector. Este sector organiza-se na sociedade civil face à tomada de consciência de que tanto o Estado como o mercado funcionam com défices significativos, particularmente gravosos no que respeita aos serviços de natureza social: o primeiro, no âmbito da eficiência dos serviços, o segundo, no campo da equidade do acesso.

Como se viu, o Estado, responsável pela política social, tende a diminuir a sua participação na produção directa de serviços e actividades de cariz social e a confiá-los, preferencialmente, ao terceiro sector mediante um regime de contratualização. A situação deve-se sobretudo à crise do modelo de gestão que atinge o sector público e que se traduz no aumento da disfunção social, ou seja, em níveis elevados de ineficácia e ineficiência.

A situação actual do terceiro sector resulta da conjugação de aspectos pré-modernos, que se mantiveram no contexto de um Estado com fracas preocupações sociais, com outros que correspondem a respostas inovadoras e actuais. Medina Carreira faz notar que, em Portugal, a intervenção organizada do Estado para atenuar as situações de pobreza ocorreu já no século XIX. Tradicionalmente, a função de protecção social era desempenhada pela Igreja católica (1996, p. 55). Assim sendo, é interessante apresentar alguns aspectos-chave da evolução verificada, no sentido de se compreender a realidade actual.

Em Portugal, a história do movimento associativo é relativamente recente já que as mutualidades, as cooperativas, as associações de classe e os sindicatos têm menos de dois séculos de existência. No entanto, as raízes da acção social vêm de longe, das instituições de solidariedade social de inspiração cristã que emergem a partir do século XII: albergarias, hospedarias, mercearias e gafarias, que vêm a desaparecer mais tarde, e confrarias e irmandades, que persistem até à actualidade, muitas delas transformadas em misericórdias. As misericórdias, fundadas no século XV, tornaram-se organizações muito importantes de beneficência, previdência e ajuda mútua local, nomeadamente através da sua acção no domínio hospitalar (praticamente toda a misericórdia tinha o seu hospital). Na sequência da sua fundação, o novo modelo assistencial foi prontamente difundido: entre 1498 e 1524 foram criadas 61 misericórdias. Actualmente existem em Portugal mais de 300, com um padrão de localização disperso por todo o território nacional.

Os seguros mútuos têm também uma tradição muito antiga em Portugal, com especial incidência nos domínios marítimo (bolsas marítimas) e agrícola (Celeiros Comuns). A importância dos Celeiros Comuns ou municipais, difundidos a partir da região do Alentejo no século XVI, reside não só no seu pioneirismo enquanto instituições de crédito e de seguro mútuo agrícola, mas também porque contribuíram para o desenvolvimento local: os lucros provenientes dos empréstimos feitos aos agricultores eram aplicados no município (Rosendo, 1996, p. 223). Estas instituições terão sido a génese dos bancos rurais do país e acabaram por dar origem às Caixas de Crédito Agrícola Mútuo, com grande expressão no mundo rural.

Apesar de Portugal não se ter atrasado quanto à implantação dos primeiros projectos da economia social, a verdade é que o associativismo conheceu, em Portugal, uma fraca implantação junto da população mais carenciada. Os vários regimes que governaram Portugal desde o século XIX até 1974 nunca propiciaram o desenvolvimento deste movimento, tendo mesmo surgido, com frequência, acções francamente repressivas.

Em particular, é de referir que o movimento associativo teve dificuldade em impor-se na transição do Antigo Regime para a sociedade liberal, período conturbado do ponto de vista social e económico. O regime constitucional, instaurado em 1834, ao aniquilar as antigas corporações profissionais e as ordens religiosas comprometeu parte da eficácia das confrarias que lhes estavam associadas e que asseguravam, juntamente com as misericórdias, uma componente substancial do regime de assistência. E esta mudança não foi compensada por um aumento de prestações do governo liberal.

Assim, na falta de outras fórmulas, as instituições provenientes do Antigo Regime (misericórdias, asilos, hospitais e também as confrarias) continuaram a assegurar, até hoje, uma assistência considerável à população mais necessitada.

O movimento mutualista, nascido da falta de mecanismos de protecção social sentida ao nível das classes médias (funcionalismo, profissões liberais, comerciantes, fabricantes...), congregou indivíduos de todas as classes sociais, face à incapacidade de a monarquia liberal preencher o vazio deixado pela organização corporativa do trabalho. Só nos finais do século XIX surgiram associações mutualistas representativas da classe operária, facto que tem a sua justificação nos reduzidos níveis de

industrialização e urbanização do país.

Pelos dados recolhidos por Costa Goodolfim no início do último quartel do século XIX, havia cerca de 300 associações no continente com 70 000 associados (1974, p. 203). A maior parte eram associações de socorros mútuos. No entanto, o alcance da protecção social proporcionado por estas instituições foi sempre insuficiente, por vários motivos: fraca sensibilização da população para o mutualismo, baixos salários da população trabalhadora e assimetria na implantação territorial das associações, concentradas nos grandes centros urbanos (Maia, 1985, p. 32-33). Em 1876, Lisboa reunia 85 associações de socorros mútuos e 40 000 associados (Goodolfim, 1974, p. 198).

Importa fazer uma referência especial ao movimento cooperativo, notando que as primeiras cooperativas operárias são mais tardias que outras vertentes do associativismo social e surgem a partir de finais do século XIX (a primeira cooperativa portuguesa era uma cooperativa de produção e foi fundada em Lisboa em 1858 – Rosendo, 1996, p. 285).

Durante a 1ª República (1910-1926) as cooperativas multiplicaram-se, sendo o ramo mais significativo o das cooperativas de consumo. Na época, o poder político encarava o cooperativismo sobretudo como meio de defesa social, como factor de protecção em tempo de crise. Além do mais, a fraca dimensão de sector retirava-lhe qualquer possibilidade de constituir uma ameaça política. Contudo, durante o regime autoritário e repressivo do Estado Novo corporativo (1926-1974), a economia social foi muito fragilizada e compartimentada. O clima político foi adverso à união e à comunicação entre os diferentes ramos de associações, mutualidades e cooperativas.

Neste longo período, o Estado passou a exercer a tutela e uma acção repressiva sobre todas as iniciativas da sociedade civil (enquadradas na base de critérios ético-religiosos ou sócio-económicos), ao mesmo tempo que se dispensou de qualquer compromisso político e financeiro com a protecção social da população. O Estatuto da Assistência Social (Lei nº 1998, de 15 de Maio de 1944) e a nova lei sobre políticas de assistência (Lei nº 2120, de 19 de Julho de 1963) reconhecem que a função assistencial pública é supletiva das iniciativas particulares e que ao Estado incumbe orientar, tutelar e favorecer as condições da assistência privada.

Enquanto são protegidas iniciativas particulares com fins assistenciais, baseadas

no princípio da caridade cristã, assiste-se à recessão do movimento mutualista, até porque em 1935 é instituído um proto-sistema de previdência social de base corporativa, baseado num sistema de seguros sociais obrigatórios, apoiados num esquema contributivo. Este facto retira iniciativa às associações de socorros mútuos, apesar da sua expressão numérica: em 1931, o preâmbulo do decreto nº 19281 sobre o regime jurídico destas associações refere a existência de 533 associações de socorros mútuos, com 575 976 associados inscritos.

Sobre as instituições particulares de assistência (IPA) importa sublinhar que estas podiam revestir a forma de associações de beneficência ou de fundações (institutos de utilidade social). De entre as associações destacavam-se, com regime especial, as misericórdias. De entre os institutos há a referir os dirigidos ou sustentados por organizações religiosas, como é o caso dos centros sociais paroquiais. No seu conjunto, as IPA eram consideradas pessoas colectivas de utilidade pública administrativa (artigo 416º do Código Administrativo). Neste quadro incluíam-se hospitais, hospícios, asilos, casas pias, creches, lactários, albergues, dispensários, sanatórios e estabelecimentos análogos fundados por particulares. As misericórdias merecem uma referência especial no quadro das IPA. Por lei (Código Administrativo e Lei nº 2120/63 sobre políticas de assistência) eram-lhes conferidas obrigações e prerrogativas que as afastavam das restantes IPA e as aproximavam das entidades de direito público (p.e., a imposição legal de atribuições de exercício obrigatório: sustentação de postos hospitalares, socorro às grávidas e protecção aos recém-nascidos e enterramento de pobres e indigentes; coordenação da assistência desenvolvida no respectivo concelho enquanto "órgãos locais de saúde e assistência"). Em 1979 havia no Continente 1137 IPA com a seguinte distribuição: "institutos de utilidade social" (fundações e equiparadas): 37.0%; "associações de beneficência": 34.6%; "misericórdias": 28.4% (Teixeira, 1996).

Até hoje mantêm-se as Casas do Povo, fundadas durante a vigência do Estado Novo (em 1933) e consideradas instituições "míticas" de previdência social do regime corporativo. Tinham poderes de representação profissional da população rural mas nunca representaram mais do que 20% dessa população (Parecer da Câmara Corporativa de 1961, citado por Fernando Maia, 1985, p. 53). As Casas do Povo foram equiparadas, desde há poucos anos, a instituições particulares de solidariedade social com estatuto próprio.

As cooperativas de consumo, onde se registava a mais forte presença operária, viram a sua actividade limitada e eram sujeitas a grande vigilância. No entanto, a política ruralista do regime de Salazar promoveu "cooperativas" agrícolas, que se transformaram em instrumentos de regularização económica e salarial do regime. O carácter corporativo das cooperativas agrícolas tirou-lhes qualquer veleidade de evolução autónoma.

A Revolução de 25 de Abril de 1974 permitiu uma profunda reestruturação das políticas de protecção social, o alargamento das concepções de cidadania social e a dinamização da sociedade civil em torno das necessidades mais prementes da população marginalizada e excluída.

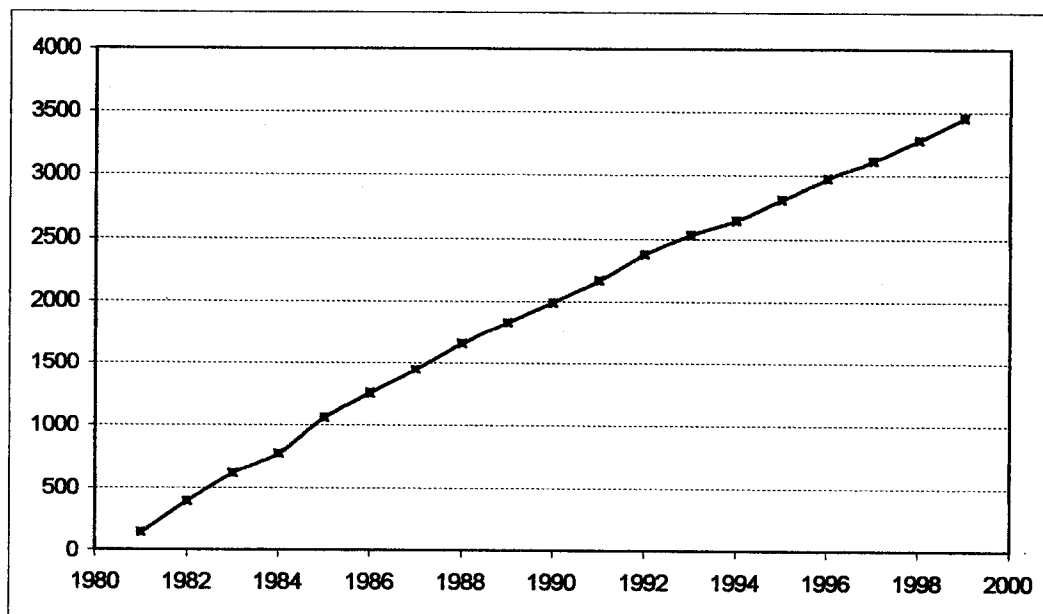
Proliferaram iniciativas que procuravam satisfazer as carências das comunidades no domínio do apoio à primeira e segunda infâncias, à população idosa e à população portadora de deficiência. Muitas das iniciativas de criação e animação de equipamentos sociais foram levadas a cabo pelos próprios interessados (associações de pais, de reformados...) ou dinamizadas pelas autarquias ou ainda pelas "organizações populares de base". Estas novas iniciativas integraram-se quer no regime de instituições particulares de assistência/pessoas colectivas de utilidade pública administrativa, regime que assegurava garantias de apoio do Estado (subsídios regulares e benefícios fiscais), quer no âmbito da lei sobre o direito de associação. Algumas optaram ainda pela forma cooperativa, como sucedeu com as CERCI (cooperativas de educação e reabilitação).

Desde 1974 o sistema de protecção social alarga-se, incluindo a protecção a não trabalhadores. Só então Portugal passa a dispor de um sistema de segurança social. Com a lei orgânica da Segurança Social (Lei nº128/84, de 14 de Agosto), a "assistência" ficou integrada no âmbito do sistema de segurança social, sob a designação de "acção social". O objectivo da acção social é a supressão ou a atenuação das insuficiências das prestações sociais dos regimes contributivos.

O crescimento recente das Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) que a Figura 6 traduz, integra-se na política de protecção social do Estado desenvolvida na sequência da Constituição democrática de 1976, onde se privilegia o exercício da acção social e se consagra o conceito de "instituição privada de solidariedade social"(art. 63º nº 3). O conceito acaba por abranger as antigas

instituições particulares de assistência, nomeadamente as que se identificavam com os fins do sistema de segurança social definidos no nº 4 do art. 63º da Constituição: "protecção dos cidadãos na doença, velhice, invalidez, viuvez e orfandade, bem como no desemprego e em todas as outras situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho" mas ultrapassa-as, na medida em que a "solidariedade social" para além da assistência abrange ainda a entreeajuda, como sucede nas associações de socorros mútuos. As IPSS são o "novo" modelo de instituição do terceiro sector vocacionado para o desempenho de tarefas de interesse público no âmbito da solidariedade social.

FIGURA 6 - EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE IPSS REGISTADAS COM FINS DE ACÇÃO SOCIAL, 1981-1999



Fonte: Ministério do Trabalho e da Solidariedade, Direcção Geral de Acção Social, 2000

O objectivo destas instituições está consignado no seu Estatuto e diz respeito à provisão de serviços ou prestações de segurança social. O primeiro diploma de 1979 (Decreto-Lei nº 519-G2/79) é revisto em 1983 (Decreto-Lei nº 119/83) e o conceito legal de Instituição Particular de Solidariedade Social surge alargado. No artigo 1º deste novo Estatuto apontam-se os seguintes objectivos para as IPSS:

- apoio a crianças e jovens;

- apoio à família;
- apoio à integração social e comunitária;
- protecção dos cidadãos na velhice e invalidez e em todas as situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho;
- promoção e protecção da saúde, nomeadamente através da prestação de cuidados de medicina preventiva, curativa e de reabilitação;
- educação e formação profissional dos cidadãos;
- resolução dos problemas habitacionais das populações.

As IPSS continuam a poder prosseguir de modo secundário outros fins não lucrativos compatíveis com os seus fins característicos (fins culturais, recreativos...).

Sob o enquadramento legal de IPSS surgem muitas entidades que efectuaram um longo percurso histórico, como sejam as misericórdias ou as associações de socorros mútuos, mas surgem igualmente novas iniciativas, designadamente no campo do apoio a pessoas com deficiência ou vítimas da violência e no âmbito da ajuda a alcoólicos e a toxicodependentes.

Para o prosseguimento destes fins não lucrativos as IPSS podem revestir uma das seguintes formas institucionais:

- associações de solidariedade social;
- associações de voluntários de acção social;
- associações de socorros mútuos;
- fundações de solidariedade social;
- irmandades de misericórdia;
- cooperativas de solidariedade social.

São "associações de solidariedade social" as constituídas com o fim de exercer actividades de segurança social (incluindo as anteriores associações de assistência ou beneficência) mas também de saúde, educação, formação profissional ou de habitação social.

São "associações de voluntários de acção social" as constituídas por indivíduos

que se propõem colaborar na realização dos fins de segurança social que constituam responsabilidade de outras instituições ou de serviços ou estabelecimentos públicos (p.e., "ligas dos amigos dos hospitais"). É uma figura que tem tido aplicação reduzida (Teixeira, 1996, p. 19), já que as associações que enquadram o trabalho de voluntários têm tendência a manter serviços ou equipamentos próprios, assumindo a forma de associações de solidariedade social.

As "associações de socorros mútuos", embora constituindo uma das figuras jurídicas que poderiam revestir as IPSS, não foram definidas no seu Estatuto. Esperaram por diploma próprio (Decreto-Lei nº 347/81, de 22 de Dezembro, regulamentado pelo Decreto regulamentar nº 58/81, de 30 de Dezembro), legislação depois substituída pelo Código das Associações Mutualistas (Decreto-Lei nº 72/90, de 3 de Março). Estas associações caracterizam-se pela prossecução de fins de auxílio recíproco no interesse dos associados e das suas famílias. São fins fundamentais a "concessão de benefícios de segurança social e de saúde", podendo cumulativamente ser prosseguidos "outros fins de protecção social e de promoção da qualidade de vida, através da organização e gestão de equipamentos e serviços de apoio social, de outras obras sociais e de actividades que visem especialmente o desenvolvimento moral, intelectual cultural e físico dos associados e suas famílias". O Estatuto de IPSS constitui um "direito subsidiário" (art.122º).

As "fundações de solidariedade social" distinguem-se das associações de solidariedade social (caracterizadas pela base pessoal/humana), pela existência da base patrimonial. São equiparados às fundações os "institutos de utilidade social", fundados, dirigidos ou sustentados por organizações e instituições religiosas que se propõem fins de segurança social, como os "centros sociais paroquiais" (criados pelas paróquias), as Cáritas diocesanas e outras organizações humanitárias ou sócio-caritativas como as Conferências Vicentinas. Nestas organizações a base humana não é chamada a exprimir-se já que a assembleia geral (órgão deliberativo) não existe.

As "irmandades de misericórdia" são associações constituídas na ordem jurídica canónica com o objectivo de satisfazer carências sociais e de praticar actos de culto católico, de harmonia com o seu espírito tradicional. O Estatuto das IPSS reconhece a natureza canónica das misericórdias mas determina que ele se aplica directamente às irmandades de misericórdia sem prejuízo da tutela eclesiástica que lhes é própria. De referir que a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa constitui um caso à parte, não lhe

sendo aplicável o Estatuto de IPSS.

As "cooperativas de solidariedade social" são associações constituídas de harmonia com os princípios cooperativos, com o objectivo de proporcionar aos associados e familiares serviços no âmbito dos esquemas de segurança social. O Código Cooperativo, quadro legal próprio destas cooperativas com fins de solidariedade social (cooperativas de educação e reabilitação - CERCI – e outras dedicadas à primeira e segunda infâncias), veio a ser publicado em 1980. O novo Código Cooperativo de 1997 abre a possibilidade de as cooperativas de solidariedade social poderem vir a gozar dos mesmos benefícios fiscais concedidos às IPSS, situação de que eram excluídas pelo quadro legal de 1980.

Qualquer destas instituições pode agrupar-se em uniões, federações e confederações. As misericórdias foram as primeiras a organizar os seus interesses face ao Estado, atitude justificada pela oficialização compulsiva dos hospitais de que eram proprietárias. A União das Misericórdias Portuguesas (UMP) é constituída canonicamente em 1977 e, desde logo, considerada parceiro "credível" do Estado. É chamada para dar parecer sobre o projecto de estatuto das IPSS e para integrar as Comissões de Participação e Consulta da Segurança Social (Hespanha *et al.*, 2000, p. 131). Três anos depois (1980), é criada a União das IPSS (UIPSS). As uniões enquanto parceiras sociais do Estado integram o Conselho Económico e Social, subscrevendo, nomeadamente, o Pacto de Cooperação para a Solidariedade Social (Dezembro de 1996).

Pedro Hespanha faz notar que os vários tipos de IPSS podem ter tratamentos e regalias diferenciados. Assim, as cooperativas de solidariedade social só têm enquadramento na legislação cooperativa de 1996 (Lei nº 51/96) e as associações de socorros mútuos são remetidas para legislação específica que é publicada em 1990 (Decreto-Lei nº 72/90). Em paralelo, as tradicionais instituições de benemerência ligadas à Igreja católica surgem favorecidas, desde logo no alargamento dos prazos concedidos para a sua reconversão legal, no novo figurino de IPSS, que impõe o seu registo na Direcção-Geral da Acção Social (DGAS) do Ministério do Trabalho e da Solidariedade e em outros ministérios da tutela (2000, p. 134-135).

De acordo com os registos da DGAS, as 3 458 IPSS que em 1999 se propõem fins de acção social distribuem-se do seguinte modo: "associações de solidariedade

social”: 53.0%; “fundações de solidariedade social”: 37.4%; “misericórdias”: 9.6%.

QUADRO 8 - INSTITUIÇÕES REGISTADAS NA DGAS COM FINS DE ACÇÃO SOCIAL (1997-1999)

Forma jurídica	1997		1998		1999	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Associação de solidariedade social	1571	50,5	1688	51,5	1828	52,9
Fundação de solidariedade social	136	4,4	144	4,4	149	4,3
Centro paroquial (equiparado a fundação)	872	28,0	911	27,8	942	27,2
Organização religiosa (equiparada a fundação)	199	6,4	199	6,1	202	5,8
Irmandade de misericórdia	330	10,6	332	10,1	332	9,6
União/Federação	5	0,2	5	0,2	5	0,1
TOTAL (Continente)	3113	100,0	3279	100,0	3458	100,0

Fonte: DGAS, Serviços de apoio jurídico às IPSS, 2000

A análise da evolução das IPSS inscritas na DGAS, de acordo com a sua forma jurídica (Quadro 8), revela que: as “associações de solidariedade social” têm uma tendência de aumento no conjunto das IPSS; o peso das “fundações” e equiparadas é bastante regular, sendo de notar a importância aqui assumida pelos “centros paroquiais”; também as “irmandades de misericórdia” mantêm um número relativamente constante de instituições, relacionado com uma distribuição pelos diferentes concelhos do país.

Finalmente, a distribuição regional das IPSS em 1998 (Quadro 9) mostra que o Alentejo e o Algarve têm uma baixa concentração de instituições relativamente às restantes regiões. No entanto, a ponderação destes valores pela população residente, em 1998, mostra que são as regiões do Centro e do Alentejo as que apresentam maior concentração de iniciativas deste tipo.

QUADRO 9 - DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DAS IPSS NO CONTINENTE EM 1998

	Nº	%	IPSS/1000 hab
Norte	797	27.8	0.25
Centro	962	33.6	0.41
Lisboa e Vale do Tejo	757	26.4	0.23
Alentejo	251	8.8	0.56
Algarve	98	3.4	0.28
TOTAL (Continente)	2865	100.0	0.30

Fonte: DGAS, RSESS/98 (Rede de Serviços e Equipamentos Sociais), 1998

III – 1. AS IPSS FACE ÀS POLÍTICAS SOCIAIS

III – 1.1. Enquadramento: o caso particular da política de acção social

A prestação, financiamento e regulação dos serviços de carácter pessoal no domínio da saúde e do bem-estar tem sido marcada, na sociedade europeia e também em Portugal (ainda que com algumas particularidades), pela progressiva diminuição do protagonismo do sector público. A análise deste aspecto dinâmico é relevante quando se considera que os quatro grandes sectores - ou tipo de actores - da economia implicados na oferta de serviços e actividades de cariz social são o mercado (primeiro sector), o Estado e as extensões deste que constituem a rede pública (segundo sector), o sector associativo, cooperativo e mutualista (terceiro sector) e os recursos constituídos na base das solidariedades primárias nos espaços doméstico e de vizinhança (que se incluem no sector informal).

Tal como defende Y.Vaillancourt (1996, p. 149), pensamos que se por um lado as relações e a variação de protagonismo entre estes actores económicos são fundamentais para avaliar as inovações que se desenham no domínio particular da prestação de serviços pessoais de carácter social, por outro, as formas de regulação emergentes, eventualmente híbridas e onde podem ocorrer compromissos entre as lógicas mercantil, estatal, comunitária e voluntária, dependem dos contextos político-institucionais, económicos e geográficos específicos.

Na sociedade europeia, o traço fundamental que requer uma análise aprofundada diz respeito à mudança de estilo da actuação pública na área social, marcada pelo facto de o Estado diminuir a sua participação quer na produção directa dos serviços quer na organização da distribuição dos recursos. Neste contexto o sector social é inovador porque introduz novidade na forma de intervenção do Estado. A inovação reside, fundamentalmente, na separação entre financiamento e produção de recursos sociais. Como refere Jobert, a preferência do sector público é dada ao papel de árbitro do jogo social, em detrimento do papel de actor (1994, p. 20). No caso português, é interessante analisar a aproximação feita ao modelo europeu, num contexto específico de fraco protagonismo estatal compensado pelo sistemático

recurso à sociedade providência tradicional (sector informal acima referido).

O espaço deixado livre pela retracção do Estado, enquanto poder central, é preenchido pela maior participação dos sectores não estatais. A redução da implicação directa do Estado num domínio de serviços já existente leva à crescente participação do mercado, do terceiro sector ou do sector informal. Nas respostas a necessidades sociais novas, para as quais não foram criados serviços públicos (luta contra a pobreza, exclusão social, ...), podem-se imaginar cenários de partilha de responsabilidades mediante a constituição de parcerias entre os diferentes sectores de recursos.

Na Europa, as políticas sociais, balizadas pela progressiva perda de domínio directo do sector público, variam entre três pólos:

- neo-liberal (privatização e predomínio da regulação mercantil dos serviços);
- fordista (quer ainda na vigência do Estado central como agente privilegiado da distribuição dos serviços – Estado providência; quer já sob a forma descentralizada de Estado providência local, criado para contribuir na eficiência dos serviços) ;
- visão contratual (repartição de responsabilidades entre o sector público, o sector privado, o terceiro sector e o sector informal).

Transversais às diferentes perspectivas das políticas sociais, emergem nos anos 70 os temas da pobreza e da exclusão social, apoiados, do ponto de vista teórico, nas obras de Stoleru e Lenoir, ambas de 1974. É também neste contexto que a economia social aparece renovada, pela preocupação em encontrar respostas para os problemas da exclusão que dominam, progressivamente, a representação colectiva da sociedade. Ao nível da Comunidade Económica Europeia (CEE) surge o I Programa Europeu de Luta Contra a Pobreza (1975-1980), patrocinador de estudos e projectos piloto para combater a pobreza, contribuindo para chamar à agenda política esta questão (Rodrigues, 1999, p. 251). A tónica de todos os estudos sobre a temática da exclusão é a necessidade de "reconciliar o económico e o social" (OCDE, 1996).

Na prática, o traço geral que constitui a diminuição do protagonismo do sector público na área social determina a substituição da ideia de igualdade pela de solidariedade (procura de mais equidade e justiça) na linha directiva das políticas sociais. Pierre Rosanvalon sublinha-o desde 1981, quando diz que «reduzir a procura

de Estado e *produzir sociabilidades* estão em ligação» (p. 91).

Um primeiro aspecto a assinalar diz respeito ao carácter relativamente residual que a política social continua a evidenciar. No entanto, surgem pela primeira vez Ministérios da Solidariedade Social... A nova política social não só deixa espaço às lógicas mercantil, comunitária e informal, como também centra o seu objectivo no assegurar de uma cobertura mínima a todos os carenciados, no sentido de se conterem os riscos sociais.

Um segundo aspecto a salientar prende-se com o facto de a aplicação da política de solidariedade nacional valorizar a subsidiariedade e as relações sociais de proximidade. Os territórios valorizam-se pela implementação de políticas contratuais entre os sectores/actores envolvidos na oferta de serviços sociais. É a gestão territorializada da exclusão (Jobert, 1994, p. 79, Valarié, 1996, p. 78 e Ion, 1998, p. 140). Na falta de outras dimensões da solidariedade (p.e., a solidariedade profissional, que decorre da integração pelo trabalho), este novo tecido social tende a promover as solidariedades de proximidade.

Tendo presentes esses dois aspectos, e verificando-se uma execução mais autónoma da política social, pode considerar-se também que está lançada a alternativa para o desenvolvimento de um *empowerment*²³ das populações excluídas no sentido de melhorarem o seu bem-estar.

Em Portugal, 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. A nova geração de políticas sociais, ao apostar nos programas de inserção contratual²⁴ (p.e., Rendimento Mínimo Garantido, instituído em 1996) e ao proceder à discriminação positiva no plano territorial através de programas de desenvolvimento

²³ *Empowerment* diz respeito a todo o acréscimo de poder que, induzido ou conquistado, permite aos indivíduos ou unidades familiares aumentarem a eficácia do seu exercício de cidadania (J.Friedmann, 1996).

²⁴ A estratégia deste tipo de política segue a ideia de que a cidadania é um estatuto que confere direitos e responsabilidades. Os programas de inserção contratual, sujeitando os candidatos à assistência social ao compromisso de aceitar trabalho, formação profissional e/ou outras obrigações em contrapartida dos subsídios que recebem, entram na esfera das trocas (Fraser e Gordon, 1995, p. 48).

integrado de acção social (p.e., Centros Comunitários), inscreve-se num movimento internacional de renovação do pacto social (Donzelot *et al.*, 1997 p. 82). Espera-se que estas medidas de política passem a fase de programas provisórios dirigidos a grupos sociais alvo localizados em determinados territórios e atinjam a fase de política regular na perspectiva sinalizada por Luís Capucha de que «há que desenvolver uma nova geração de medidas activas, de modo a que a protecção social não se limite à prevenção do risco²⁵ e se transforme em instrumento de criação de riqueza» (*Solidariedade*, 31/7/98, p. 41). Para Ruivo, só a generalização destes programas específicos pode permitir uma intervenção em rede com outras instituições, aspecto que o autor considera fundamental para o sucesso destas políticas de combate à exclusão social (2000, p. 447).

Verifica-se que o Estado tem vindo a reconhecer a acção social como instrumento privilegiado no desenvolvimento das actuais políticas de protecção social. Face aos objectivos fundamentais de coesão social que norteiam as medidas políticas e justificam, nomeadamente, a criação do Ministério da Solidariedade e da Segurança Social (MSSS), a acção social afirma-se como o instrumento mais eficaz para proteger e apoiar as pessoas e os estratos populacionais mais vulneráveis perante as dificuldades económicas e sociais, através de prestações tendencialmente personalizadas (Luís, 1997, p. 234).

A acção social é legitimada pelas necessidades da população face à diminuição das tradicionais solidariedades informais. Embora constituindo uma obrigação do Estado, já que os objectivos desta acção possuem uma natureza pública, ela é, em Portugal, exercida predominantemente (e tradicionalmente) pela sociedade civil organizada, através das IPSS, embora num regime de contratualização com o Estado. Esta modalidade de intervenção social feita por uma sociedade civil que diferentes autores consideram “criada e mantida em parte pelo próprio Estado” (Santos, 1987; Ruivo, 2000, p. 33), está ancorada num quadro político nacional de contornos pré-modernos onde ainda é frequente encontrar a perspectiva que «reduz a pobreza a uma questão ético-religiosa, do âmbito da educação moral e caridade cristã». Daí o

²⁵ Convém referir que o regime geral das políticas de “redução de riscos” tem sido muito criticado pela União das IPSS. Em particular, a 3 de Março do presente ano, foram discutidas e criticadas em seminário promovido pela UIPSS, as medidas apresentadas pelo governo para a toxicod dependência (cf. *Solidariedade*, nº 34 de Fevereiro de 2001, pp. 2-3).

apoio de instituições que partilham estas concepções e a «persistente fidelidade ao princípio da "supletividade" da acção estatal relativamente às iniciativas particulares...» (Hespanha *et al.*, 2000, p.124).

As respostas sociais das IPSS, identificadas pelas áreas de intervenção em que se materializam (valências), dirigem-se preferencialmente aos seguintes domínios ou grupos de funções: infância e juventude, família e comunidade, invalidez e reabilitação, terceira idade, exclusão social. As respostas sociais organizam-se em valências (p.e. para a área de intervenção infância e juventude há a registar, entre outras, as valências: creches; jardins de infância; actividades de tempos livres; lares e internatos para crianças e jovens; estabelecimentos para jovens deficientes; creches familiares; apoio domiciliário).

Regista-se, no entanto, uma diversificação dos domínios de intervenção das IPSS, no sentido de abarcarem novas valências, tais como: apoio aos toxicodependentes; apoio às vítimas de violência; emprego protegido ou asilo político.

Deste modo, a crescente importância da acção social traduz-se, na prática, pelo renovado protagonismo do terceiro sector (nomeadamente através das IPSS) como provedor de serviços sociais em parceria com o Estado mas, face à necessidade de criação de concorrência, não exclui a participação do mercado. Entre nós, a complexidade do sistema é acrescida pelo facto de o Estado estar a despertar tardiamente para o comportamento providencial (Rodrigues e Stöer, 1998, p. 14). Este desfasamento justifica que em determinados sectores da acção social e educativa, o Estado e as suas administrações centrais, regionais e sobretudo locais não se contentem com implicações no plano financeiro e no enquadramento regulamentar dos serviços. O sector público aparece igualmente no plano da produção. O recente Pacto de Cooperação Social "conquistou" o poder local para o exercício da acção social (Luís, 1997, p. 263). A particularidade desta perspectiva, muito criticada pela estrutura organizada da sociedade civil (*Solidariedade*, 29/9/98, p. 9 e 30/10/98, p. 6), reside no facto de ela não atender ao défice estrutural do modelo fordista de organização dos serviços sociais (Vaillancour, 1996, p. 192).

À medida que diminui a implicação directa do poder central em matéria de políticas sociais, situação a que não é alheia a crise de gestão financeira porque vem passando, assiste-se à intensificação da intervenção das autarquias na área social.

Verifica-se, no entanto, que o recente aumento das competências do poder local nestas áreas é gerador de algumas ambiguidades não só porque estas ainda carecem de explicitação jurídica (como sejam as competências na área da exclusão social) mas também porque o poder central, na opinião de Ruivo, «não procurou, antes pelo contrário, redefinir, de forma clara e precisa, o campo de actuação autárquica» (2000, p. 133).

É interessante analisar, em Portugal, as áreas de protecção social que o Estado externaliza para os outros actores da economia e o modo como procede.

Por um lado, o Estado tende a transferir para as IPSS as respostas à desinserção social que decorre da organização familiar enquanto essas actividades não atingem níveis de procura que viabilizem resultados atractivos de um ponto de vista económico ou enquanto o Estado não entende incentivar a “estatização” da acção social e educativa. Paradigma do processo de privatização é o que ocorre no sector da terceira idade, onde se assiste ao constante aparecimento (mas também ao desaparecimento²⁶) de lares particulares. Exemplo ilustrativo do processo de “estatização” da solidariedade é o que ocorre nas autarquias que desenvolvem serviços de acção social (criando empresas sociais para, p.e., prestar serviços de lavandaria dirigidos à população idosa) e/ou fazem a gestão pedagógica de jardins de infância de modo directo²⁷.

Por outro lado, a nova geração de políticas sociais do Estado, procurando dar resposta às necessidades sociais provocadas pelo crescimento acelerado da imigração, pela insuficiente cobertura da rede de cuidados de saúde, pela multiplicação das situações de pobreza e exclusão social e pela reestruturação do mercado de trabalho, tem sido sobretudo implementada pela via da parceria com as IPSS. É, especificamente, o caso das “empresas de inserção”, que constituem uma medida que se integra no Mercado Social de Emprego. Recentemente regulamentadas (Portaria nº 348-A/98, de 18 de Junho e Despacho nº 87/99-II Série, de 5 de Janeiro), as

²⁶ Desde os finais dos anos 80 que tem havido problemas com lares privados para idosos, «acusados de só quererem fazer lucros e de não oferecerem um mínimo de qualidade» (Roque Amaro, 1997). Esta situação, amplamente referida pela comunicação social, tem justificado a fiscalização e o encerramento de muitas unidades privadas prestadoras destes serviços.

²⁷ Razões desta situação: será que o serviço público tem qualidade acrescida? será que a importância da acção social junto do eleitorado justifica este novo investimento autárquico?

“empresas de inserção” visam criar novas oportunidades para pessoas desempregadas em condições de risco de exclusão social. Os dados referentes ao Alentejo (Quadro 10) mostram não só o número significativo de candidaturas a esta medida por parte de IPSS, mas também a importância aqui assumida pela vertente social (em particular o apoio domiciliário) no conjunto das actividades desenvolvidas.

Por vezes a experiência destas cooperações entre o Estado e o terceiro sector é encarada como forma de o Estado transferir responsabilidades para a sociedade civil, ao mesmo tempo que encontra soluções menos dispendiosas para o combate à exclusão social. Estes propósitos, expressos por diferentes profissionais e voluntários das IPSS no Encontro Nacional de 31 de Outubro de 1998, não invalidam as afirmações do Presidente da União das IPSS ao considerar positiva a abertura das instituições a «novas propostas de intervenção social, com especial destaque para a adesão à implementação do Rendimento Mínimo Garantido (R.M.G.), para o envolvimento em vários projectos de luta contra a pobreza, para a mobilização invulgar para projectos INTEGRAR, bem assim como na colaboração em iniciativas contra a toxicodependência e contra a exclusão» (Maia, in *Solidariedade*, 30/10/98, p. 4).

Este tipo de discurso indicia que as IPSS clamam, cada vez mais, pela intervenção nas áreas até agora reservadas ao Estado. Estes agentes da acção social, conhecedores como poucos da realidade local, não parecem querer abdicar de uma participação activa em questões tão importantes como o são, por exemplo, a implementação do R.M.G., a generalização da rede de educação pré-escolar, a implementação dos cuidados integrados de saúde ou ainda o apoio às crianças em risco, nomeadamente através da selecção de candidatos a processos de adopção ou ao seu acolhimento temporário.

Desta situação ressaltam dois aspectos:

- primeiro, o Estado tem encontrado no sector organizado da sociedade civil uma parceria indispensável para a viabilização económica da sua actual política social e, por essa via, tem conseguido substituir a perda de protagonismo da sociedade providência tradicional;
- segundo, esta visão do terceiro sector, se não contenta as IPSS, também não esgota os seus objectivos; as instituições parecem querer correr o risco

de lançar a sua acção para diante, na defesa da independência relativamente ao Estado e na procura de um novo paradigma de acção social.

QUADRO 10 – CANDIDATURAS APROVADAS PARA A CRIAÇÃO DE EMPRESAS DE INSERÇÃO NA REGIÃO DO ALENTEJO, 1999

ENTIDADE	ACTIVIDADE
Santa Casa da Misericórdia de Campo Maior	Artesanato
Santa Casa da Misericórdia de Campo Maior	Apoio domiciliário
Santa Casa da Misericórdia de Campo Maior	Limpeza pública
Santa Casa da Misericórdia de Campo Maior	Restauração
Santa Casa da Misericórdia de Arronches	Apoio domiciliário a acamados
Santa Casa da Misericórdia de Beja	Jardinagem
Santa Casa da Misericórdia de Alvito	Carpintaria e prest. serviços de constr. civil
Centro Soc. e Cult. da Imac. Conc. Salvada	Doçaria; serv. de festas; apoio domiciliário
Santa Casa da Misericórdia de Aljustrel	Apoio domiciliário
Cáritas de Vila Viçosa	Costura
Casa do Povo de S. Luís	Apoio domiciliário
Associação de Desenvol. Ermidas do Sado	Fabricação de enchidos tradicionais
Associação de Beneficiários do Mira	Jardinagem
Associação de Beneficiários do Mira	Prestação de serv. à agricultura e horticultura
Santa Casa da Misericórdia de Sines	Apoio domiciliário
Associação Humanitária de Ana Pacheco	Serviços de limpeza
Casa do Povo de Safara	Apoio Social
Centro de Paralisia Cerebral de Beja	Manutenção de equipamentos
Santa Casa da Misericórdia de Alpalhão	Apoio domiciliário
Casa do Povo de Panóias	Apoio domiciliário
CERCIMOR	Telheiro, encader., marcenaria e artesanato
Cáritas Diocesana de Évora	Apoio domiciliário
Cáritas Diocesana de Évora	Confecção à medida
Fundação do Patrocínio	Apoio domiciliário a acamados
Assoc. para o Desenvol. da Região de Grândola	Doçaria, tratamento de roupa e artesanato
Centro Cultural Bairros S. João e Olival Queimado	Jardinagem e tratamento de roupa

Fonte: Direcção Regional do Alentejo, IEFP, 1999.

Partilhamos, no entanto, a inquietação recentemente expressa sobre as instituições de protecção social em Portugal: «a questão que se coloca é a de saber se as instituições privadas não lucrativas são capazes de enfrentar a magnitude dos problemas sociais num Estado-Providência mais descentralizado e de dispor de recursos como aqueles que até agora têm sido garantidos aos serviços públicos» (Hespanha *et al.*, 2000 p. 311).

A descentralização não se traduz, necessariamente, no aumento da democracia de proximidade. Neste quadro, os grupos intermédios, entre os quais se encontram as

IPSS, têm de dispor de recursos/competências para negociarem, com as instâncias eleitas do poder local, a gestão das questões sociais frequentemente assumidas como da "competência" das autarquias. A sociedade civil e as suas organizações devem estar aptas a negociar a cooperação com os eleitos locais. Neste campo, a descentralização coloca um importante problema de disputa de poder.

Finalmente, recordamos um excerto de uma entrevista realizada a um dirigente de IPSS no quadro do estudo de Fernando Ruivo sobre poder local e exclusão social, já que ele sintetiza a partilha de responsabilidades desejável nesta matéria:

"Em linhas gerais, defendo que o que compete à sociedade civil fazer não deverá ser assumido pela autarquia, nem pelo poder central; o que compete à autarquia não deverá ser o governo central a realizá-lo. Este é o princípio da subsidiariedade... Todavia, o Estado não pode demitir-se do seu papel de primeiro responsável na definição e implementação das grandes linhas de política de desenvolvimento social e económico do país, nem de colocar à disposição dos cidadãos os meios necessários para a concretização dessas mesmas políticas..."(2000, p. 135-136).

III - 1.2. A expressão dos serviços de apoio pessoal e social

Procedemos agora à análise do conjunto de serviços de apoio pessoal e social identificados nas "Estatísticas da Segurança Social"²⁸, através dos diferentes actores (entidades/organizações) que prestam estes serviços nas principais modalidades do seu suporte jurídico-institucional. Com este fim, considerámos 6 segmentos:

- o Mercado, que abrange os estabelecimentos particulares com fins lucrativos e os estabelecimentos de empresas;
- o Estado, que inclui os estabelecimentos oficiais integrados orgânica e funcionalmente nos Centros Regionais de Segurança Social e a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (estabelecimentos directos);
- o Terceiro Sector constituído, na sua maioria, pelas instituições que são o principal objecto deste estudo, as instituições particulares sem fins lucrativos – Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS), mas que engloba ainda Casas do Povo e Cooperativas;
- a Parceria Estado e Mercado que diz respeito às instituições privadas que têm, secundariamente, actividades de segurança social;
- a Parceria Estado e Terceiro Sector que contempla as entidades que, orgânica ou estatutariamente, têm uma intervenção directa do Estado em conjunto com entidades sem fins lucrativos – estabelecimentos oficiais cuja gestão foi transferida para IPSS;
- em Outros incluímos organizações não abrangidas por nenhuma das situações anteriores e a Casa Pia de Lisboa (estabelecimento social com autonomia administrativa).

²⁸ Publicados anualmente, desde 1988, pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, constituem uma fonte de informação fundamental na medida em que abrangem a actividade, os estabelecimentos e o emprego existentes nos diferentes segmentos prestadores de serviços de natureza social.

Dimensão e evolução recente

Os estudos sobre serviços de proximidade publicados pelo Ministério para a Qualificação e o Emprego (Roque Amaro, 1997) e pelo Instituto de Emprego e Formação Profissional (Geoideia, 1999) apontam já algumas tendências de evolução do sector dos serviços de acção social, onde a proximidade relacional e afectiva é uma das características básicas da sua prestação: crescimento significativo da oferta e da procura em quase todas as modalidades, aparecimento de novos serviços (sobretudo relativos ao apoio a toxicodependentes, à formação profissional e ao emprego protegido), um elevado nível de procura expressa não satisfeita (medida através do número de candidatos em lista de espera para cada equipamento), um crescimento do emprego gerado por este sector e um forte potencial de criação de emprego.

O contributo da análise que agora se apresenta reside na abordagem discriminada dos dados estatísticos referentes a estes serviços de natureza social. Foram analisados os anos de 1988 (primeiro ano para o qual há informação) e ainda os anos de 1992 e 1996.

Características da oferta

A observação dos Quadros 11 e 11A, relativos ao número de estabelecimentos em 1988, 1992 e 1996 e respectivas variações, evidencia vários aspectos.

Acentuou-se, de forma muito evidente, o crescimento do número de estabelecimentos nesta área. Num período de oito anos surgiram mais 2 362 estabelecimentos, o que significa, em termos absolutos, um aumento de 62.8% dos efectivos relativamente a 1988.

QUADRO 11 - Nº DE ESTABELECIMENTOS DE ACÇÃO SOCIAL POR VALÊNCIAS E POR TIPOS DE PRESTADORES, PORTUGAL, 1988-1992-1996

	TOTAL			ESTADO			MERCADO			III SECTOR			OUTROS			ESTADO/III SECTOR			ESTADO/MERCADO		
	1988	1992	1996	1988	1992	1996	1988	1992	1996	1988	1992	1996	1988	1992	1996	1988	1992	1996	1988	1992	1996
	Infância e Juventude	2389	2901	3399	237	161	152	225	182	323	1861	2487	2834	15	22	37	0	24	41	51	25
Creches	130	231	359	12	10	3	45	108	224	73	113	127	0	0	3	0	0	0	0	0	0
Mini-creches	5	2	9	0	0	0	1	0	0	4	2	9	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Jardins de infância	563	499	432	54	28	19	50	7	11	437	447	386	2	5	9	0	4	3	20	8	4
Creches e Jardins de infância	736	856	984	97	56	62	100	36	20	529	742	866	0	5	5	0	13	29	10	4	2
Centros de actividades de tempos livres	757	1095	1363	56	50	51	29	31	68	649	993	1223	3	4	11	0	6	5	20	11	5
Lares para crianças e jovens	198	218	252	18	17	17	0	0	0	169	190	223	10	8	9	0	1	2	1	2	1
Crianças e jovens com deficiência	112	124	101	22	25	18	0	0	0	88	95	74	2	1	3	0	2	6	0	1	0
Deficiência visual	5	5	5	3	3	3	0	0	0	2	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Deficiência auditiva	11	12	12	4	3	3	0	0	0	6	7	6	1	1	2	0	1	1	0	0	0
Defic. mental/paral. ceréb./motora/autismo	76	76	63	11	16	8	0	0	0	64	58	51	1	0	0	0	1	4	0	1	0
Vários tipos de deficiência	20	31	21	4	3	4	0	0	0	16	28	15	0	0	1	0	0	1	0	0	0
Invalidez e reabilitação	40	108	264	9	9	17	0	0	0	31	87	244	0	2	0	0	0	3	0	10	0
Centros de reabilitação de cegos	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Centros de actividades ocupacionais	13	61	155	0	0	2	0	0	0	13	50	151	0	2	0	0	0	2	0	9	0
Residências / Lares	12	32	82	2	2	7	0	0	0	10	29	74	0	0	0	0	0	0	1	0	1
Centros de despiste vocacional	0	5	7	0	1	1	0	0	0	0	4	6	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Centros de formação profissional	0	6	13	0	2	3	0	0	0	0	4	10	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Centros de emprego protegido	0	3	6	0	3	3	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Outros	14	0	0	6	0	0	0	0	0	8	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Terceira idade	1223	1765	2343	68	79	94	184	73	116	956	1599	2109	3	2	13	0	5	3	12	7	8
Residências	17	22	59	7	7	8	0	0	0	9	14	50	1	1	1	0	0	0	0	0	0
Lares	595	675	805	18	22	27	184	73	115	386	576	658	2	1	4	0	2	1	5	1	0
Centros de dia	509	826	1119	29	33	41	0	0	1	475	789	1066	0	0	7	0	2	1	5	2	3
Centros de convívio	89	208	318	14	12	12	0	0	0	73	193	301	0	0	1	0	0	0	2	3	4
Colónias de férias	0	12	10	0	4	5	0	0	0	0	7	4	0	0	0	0	1	1	0	0	0
Albergues nocturnos	2	4	5	0	0	0	0	0	0	2	4	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Refeitórios	11	18	27	0	1	1	0	0	0	11	16	25	0	0	0	0	0	0	0	1	1
Toxicoddependência	0	13	19	0	0	0	0	0	0	0	13	19	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Centros de dia	0	2	2	0	0	0	0	0	0	0	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Comun. resid. de estada prolongada	0	8	8	0	0	0	0	0	0	0	8	8	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Apartamentos de reinserção	0	3	9	0	0	0	0	0	0	0	3	9	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	3764	4911	6126	336	274	281	409	255	439	2936	4281	5280	20	27	53	0	31	53	63	43	20

Fonte: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social - Estatísticas da Segurança Social, 1988, 1992 e 1996.

QUADRO 11.A – VARIACÃO DO NÚMERO DE ESTABELECIMENTOS DE ACÇÃO SOCIAL POR GRUPOS DE VALÊNCIAS E POR TIPOS DE PRESTADORES, PORTUGAL, 1988-1992, 1992-1996, 1988-1996

		Infância e Juventude	Crianças e jovens com deficiência	Invalidez e reabilitação	Terceira idade	Toxicodependência	Total
TOTAL	88-92	21,4	10,7	170,0	44,3	--	30,5
	92-96	17,2	-18,5	144,4	32,7	46,2	24,7
	88-96	42,3	-9,8	560,0	91,6	--	62,8
ESTADO	88-92	-32,1	13,6	0,0	16,2	--	-18,5
	92-96	-5,6	-28,0	88,9	19,0	--	2,6
	88-96	-35,9	-18,2	88,9	38,2	--	-16,4
MERCADO	88-92	-19,1	--	--	-60,3	--	-37,7
	92-96	77,5	--	--	58,9	--	72,2
	88-96	43,6	--	--	-37,0	--	7,3
III SECTOR	88-92	33,6	8,0	180,6	67,3	--	45,8
	92-96	14,0	-22,1	180,5	31,9	46,2	23,3
	88-96	52,3	-15,9	687,1	120,6	--	79,8
OUTROS	88-92	46,7	-50,0	--	-33,3	--	35,0
	92-96	68,2	200,0	-100,0	550,0	--	96,3
	88-96	146,7	50,0	--	333,3	--	165,0
ESTADO/III SECTOR	88-92	--	--	--	--	--	--
	92-96	70,8	200,0	--	-40,0	--	71,0
	88-96	--	--	--	--	--	--
ESTADO/MERCADO	88-92	-51,0	--	--	-41,7	--	-31,7
	92-96	-52,0	-100,0	-100,0	14,3	--	-53,5
	88-96	-76,5	--	--	-33,3	--	-68,3

Fonte: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social – *Estatísticas da Segurança Social*, 1988, 1992 e 1996.

As modalidades de apoio social relativas à infância e juventude, terceira idade e, sobretudo, invalidez e reabilitação são as que apresentam maior crescimento. No primeiro caso – infância e juventude -, o terceiro sector, a parceria Estado/terceiro sector e o mercado (sobretudo no período recente entre 1992 e 1996) parecem ser os principais responsáveis pelo aumento da oferta. No segundo caso – terceira idade -, a progressão está sobretudo a cargo do terceiro sector mas, nos anos mais recentes, nota-se alguma recuperação no número de estabelecimentos privados. Finalmente, no que respeita à invalidez e reabilitação há participação do Estado mas a maior parte do crescimento deve-se ao terceiro sector, que parece deter uma forte especialização nesta área.

O apoio social aos deficientes infantis e juvenis é a única modalidade que

III - Reconstituição da história do terceiro sector e do seu contributo para a acção social em Portugal

apresenta um decréscimo do número de estabelecimentos. Este facto pode ter como explicação uma diminuição na procura, como se ela tendesse a estar satisfeita. A análise complementar que adiante é feita à lotação dos estabelecimentos (Quadro 15A) faz-nos pensar, antes de mais, numa mudança política relativamente a este grupo social. Assim, o decréscimo do número de estabelecimentos destinados a crianças e jovens com deficiência parece resultar da actual política de integração social/escolar desta população nos estabelecimentos de ensino regular.

A distribuição dos estabelecimentos por principais tipos de prestadores (Quadro 12) mostra que o terceiro sector é o responsável pela maioria da oferta destes estabelecimentos (86.2% em 1996), beneficiando de isenções fiscais e de comparticipações financeiras do Estado. Para além de que, como referem as análises de Roque Amaro (1997) e Geoideia (1999), o suporte financeiro e logístico de grande parte dos programas comunitários neste domínio vieram beneficiar fortemente este sector. A redução da intervenção directa do Estado é uma constante, muito embora a intervenção indirecta através de parcerias com o terceiro sector tenha aumentado. Dada a natureza social destes serviços e a forte implantação do terceiro sector, o sector privado tem alguma dificuldade em concorrer mas nota-se um aumento na oferta entre 1992 e 1996, nomeadamente nas creches, jardins de infância, centros de actividades de tempos livres e nos lares de idosos. O mercado terá alguma capacidade de penetração em equipamentos ou serviços dirigidos a estratos sociais com poder económico (nos serviços exigentes em pessoal qualificado, de que é exemplo o pré-escolar) ou ainda em nichos em que seja escassa a presença dos outros prestadores.

O Quadro 13 sobre o peso dos estabelecimentos de cada valência no total de estabelecimentos votados à acção social em 1988, 1992 e 1996 permite constatar a importância da infância/juventude e da terceira idade no total de estabelecimentos em qualquer dos anos em referência, se bem que se assista a uma progressiva quebra da área da infância e juventude e à crescente subida dos estabelecimentos (e dos serviços) relacionados com os idosos. Observa-se ainda a já referida perda de equipamentos votados às crianças e jovens com deficiência e a crescente importância do domínio da invalidez e reabilitação, bem como a emergência dos apoios a toxicodependentes.

QUADRO 12 - % DE ESTABELECIMENTOS DE ACÇÃO SOCIAL POR TIPOS DE PRESTADORES SEGUNDO AS VALÊNCIAS, PORTUGAL, 1988-1992-1996

	ESTADO			MERCADO			III SECTOR			OUTROS			ESTADO/III SECTOR			ESTADO/MERCADO		
	1988	1992	1996	1988	1992	1996	1988	1992	1996	1988	1992	1996	1988	1992	1996	1988	1992	1996
Infância e Juventude	9,9	5,5	4,5	9,4	6,3	9,5	77,9	85,7	83,4	0,6	0,8	1,1	0,0	0,8	1,2	2,1	0,9	0,4
Creches	9,2	4,3	0,8	34,6	46,8	62,4	56,2	48,9	35,4	0,0	0,0	0,8	0,0	0,0	0,6	0,0	0,0	0,0
Mini-creches	0,0	0,0	0,0	20,0	0,0	0,0	80,0	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Jardins de infância	9,6	5,6	4,4	8,9	1,4	2,5	77,6	89,6	89,4	0,4	1,0	2,1	0,0	0,8	0,7	3,6	1,6	0,9
Creches e Jardins de infância	13,2	6,5	6,3	13,6	4,2	2,0	71,9	86,7	88,0	0,0	0,6	0,5	0,0	1,5	2,9	1,4	0,5	0,2
Centros de actividades de tempos livres	7,4	4,6	3,7	3,8	2,8	5,0	85,7	90,7	89,7	0,4	0,4	0,8	0,0	0,5	0,4	2,6	1,0	0,4
Lares para crianças e jovens	9,1	7,8	6,7	0,0	0,0	0,0	85,4	87,2	88,5	5,1	3,7	3,6	0,0	0,5	0,8	0,5	0,9	0,4
Crianças e jovens com deficiência	19,6	20,2	17,8	0,0	0,0	0,0	78,6	76,6	73,3	1,8	0,8	3,0	0,0	1,6	5,9	0,0	0,8	0,0
Deficiência visual	60,0	60,0	60,0	0,0	0,0	0,0	40,0	40,0	40,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Deficiência auditiva	36,4	25,0	25,0	0,0	0,0	0,0	54,5	58,3	50,0	9,1	8,3	16,7	0,0	8,3	8,3	0,0	0,0	0,0
Defic.mental/paral. cereb./motora/autismo	14,5	21,1	12,7	0,0	0,0	0,0	84,2	76,3	81,0	1,3	0,0	0,0	0,0	1,3	6,3	0,0	1,3	0,0
Vários tipos de deficiência	20,0	9,7	19,0	0,0	0,0	0,0	80,0	90,3	71,4	0,0	0,0	4,8	0,0	0,0	4,8	0,0	0,0	0,0
Invalidez e reabilitação	22,5	8,3	6,4	0,0	0,0	0,0	77,5	80,6	92,4	0,0	1,9	0,0	0,0	0,0	1,1	0,0	9,3	0,0
Centros de reabilitação de cegos	100,0	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Centros de actividades ocupacionais	0,0	0,0	1,3	0,0	0,0	0,0	100,0	82,0	97,4	0,0	3,3	0,0	0,0	0,0	1,3	0,0	14,8	0,0
Residências / Lares	16,7	6,3	8,5	0,0	0,0	0,0	83,3	90,6	90,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,2	0,0	3,1	0,0
Centros de despiste vocacional	--	20,0	14,3	--	0,0	0,0	--	80,0	85,7	--	0,0	0,0	--	0,0	0,0	--	0,0	0,0
Centros de formação profissional	--	33,3	23,1	--	0,0	0,0	--	66,7	76,9	--	0,0	0,0	--	0,0	0,0	--	0,0	0,0
Centros de emprego protegido	--	100,0	50,0	--	0,0	0,0	--	0,0	50,0	--	0,0	0,0	--	0,0	0,0	--	0,0	0,0
Outros	42,9	--	--	0,0	--	--	57,1	--	--	0,0	--	--	0,0	--	--	0,0	--	--
Terceira idade	5,6	4,5	4,0	15,0	4,1	5,0	78,2	90,6	90,0	0,2	0,1	0,6	0,0	0,3	0,1	1,0	0,4	0,3
Residências	41,2	31,8	13,6	0,0	0,0	0,0	52,9	63,6	84,7	5,9	4,5	1,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Lares	3,0	3,3	3,4	30,9	10,8	14,3	64,9	85,3	81,7	0,3	0,1	0,5	0,0	0,3	0,1	0,8	0,1	0,0
Centros de dia	5,7	4,0	3,7	0,0	0,0	0,1	93,3	95,5	95,3	0,0	0,0	0,6	0,0	0,2	0,1	1,0	0,2	0,3
Centros de convívio	15,7	5,8	3,8	0,0	0,0	0,0	82,0	92,8	94,7	0,0	0,0	0,3	0,0	0,0	0,0	2,2	1,4	1,3
Colónias de férias	--	33,3	50,0	--	0,0	0,0	--	58,3	40,0	--	0,0	0,0	--	8,3	10,0	--	0,0	0,0
Albergues nocturnos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Refeitórios	0,0	5,6	3,7	0,0	0,0	0,0	100,0	88,9	92,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5,6	3,7
Toxicodependência	--	0,0	0,0	--	0,0	0,0	--	100,0	100,0	--	0,0	0,0	--	0,0	0,0	--	0,0	0,0
Centros de dia	--	0,0	0,0	--	0,0	0,0	--	100,0	100,0	--	0,0	0,0	--	0,0	0,0	--	0,0	0,0
Comun. resid.de estada prolongada	--	0,0	0,0	--	0,0	0,0	--	100,0	100,0	--	0,0	0,0	--	0,0	0,0	--	0,0	0,0
Apartamentos de reinserção	--	0,0	0,0	--	0,0	0,0	--	100,0	100,0	--	0,0	0,0	--	0,0	0,0	--	0,0	0,0
Total	8,9	5,6	4,6	10,9	5,2	7,2	78,0	87,2	86,2	0,5	0,5	0,9	0,0	0,6	0,9	1,7	0,9	0,3

Fonte: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social - Estatísticas da Segurança Social, 1988, 1992 e 1996.

QUADRO 13 - % DE ESTABELECEMENTOS DE ACÇÃO SOCIAL POR VALÊNCIAS SEGUNDO O TIPO DE PRESTADORES, PORTUGAL, 1988-1992-1996

	TOTAL			ESTADO			MERCADO			III SECTOR			OUTROS			ESTADO/III SECTOR			ESTADO/MERCADO		
	1988	1992	1996	1988	1992	1996	1988	1992	1996	1988	1992	1996	1988	1992	1996	1988	1992	1996	1988	1992	1996
Infância e Juventude	63,5	59,1	55,5	70,5	58,8	54,1	55,0	71,4	73,6	63,4	58,1	53,7	75,0	81,5	69,8	77,4	77,4	77,4	81,0	58,1	60,0
Creches	3,5	4,7	5,9	3,6	3,6	1,1	11,0	42,4	51,0	2,5	2,6	2,4	0,0	0,0	5,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Mini-creches	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0	0,1	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Jardins de infância	15,0	10,2	7,1	16,1	10,2	6,8	12,2	2,7	2,5	14,9	10,4	7,3	10,0	18,5	17,0	12,9	5,7	31,7	18,6	20,0	20,0
Creches e Jardins de infância	19,6	17,4	16,1	28,9	20,4	22,1	24,4	14,1	4,6	18,0	17,3	16,4	0,0	18,5	9,4	41,9	54,7	15,9	9,3	10,0	10,0
Centros de actividades de tempos livres	20,1	22,3	22,2	16,7	16,2	18,1	7,1	12,2	15,5	22,1	23,2	23,2	15,0	14,8	20,8	19,4	9,4	31,7	25,6	25,0	25,0
Lares para crianças e jovens	5,3	4,4	4,1	5,4	6,2	6,0	0,0	0,0	0,0	5,8	4,4	4,2	50,0	29,6	17,0	3,2	3,8	1,6	4,7	5,0	5,0
Crianças e jovens com deficiência	3,0	2,5	1,6	6,5	9,1	6,4	0,0	0,0	0,0	3,0	2,2	1,4	10,0	3,7	5,7	6,5	11,3	0,0	2,3	0,0	0,0
Deficiência visual	0,1	0,1	0,1	0,9	1,1	1,1	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Deficiência auditiva	0,3	0,2	0,2	1,2	1,1	1,1	0,0	0,0	0,0	0,2	0,2	0,1	5,0	3,7	3,8	3,2	1,9	0,0	0,0	0,0	0,0
Defic.mental/paral. cereb./motora/autismo	2,0	1,5	1,0	3,3	5,8	2,8	0,0	0,0	0,0	2,2	1,4	1,0	5,0	0,0	0,0	3,2	7,5	0,0	2,3	0,0	0,0
Vários tipos de deficiência	0,5	0,6	0,3	1,2	1,1	1,4	0,0	0,0	0,0	0,5	0,7	0,3	0,0	0,0	1,9	0,0	1,9	0,0	0,0	0,0	0,0
Invalidez e reabilitação	1,1	2,2	4,3	2,7	3,3	6,0	0,0	0,0	0,0	1,1	2,0	4,6	0,0	7,4	0,0	0,0	5,7	0,0	23,3	0,0	0,0
Centros de reabilitação de cegos	0,0	0,0	0,0	0,3	0,4	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Centros de actividades ocupacionais	0,3	1,2	2,5	0,0	0,0	0,7	0,0	0,0	0,0	0,4	1,2	2,9	0,0	7,4	0,0	0,0	3,8	0,0	20,9	0,0	0,0
Residências / Lares	0,3	0,7	1,3	0,6	0,7	2,5	0,0	0,0	0,0	0,3	0,7	1,4	0,0	0,0	0,0	0,0	1,9	0,0	2,3	0,0	0,0
Centros de despiste vocacional	0,0	0,1	0,1	0,0	0,4	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Centros de formação profissional	0,0	0,1	0,2	0,0	0,7	1,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Centros de emprego protegido	0,0	0,1	0,1	0,0	1,1	1,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Outros	0,4	0,0	0,0	1,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Terceira idade	32,5	35,9	38,2	20,2	28,8	33,5	45,0	28,6	26,4	32,6	37,4	39,9	15,0	7,4	24,5	16,1	5,7	19,0	16,3	40,0	40,0
Residências	0,5	0,4	1,0	2,1	2,6	2,8	0,0	0,0	0,0	0,3	0,3	0,9	5,0	3,7	1,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Lares	15,8	13,7	13,1	5,4	8,0	9,6	45,0	28,6	26,2	13,1	13,5	12,5	10,0	3,7	7,5	6,5	1,9	7,9	2,3	0,0	0,0
Centros de dia	13,5	16,8	18,3	8,6	12,0	14,6	0,0	0,0	0,2	16,2	18,4	20,2	0,0	0,0	13,2	6,5	1,9	7,9	4,7	15,0	15,0
Centros de convívio	2,4	4,2	5,2	4,2	4,4	4,3	0,0	0,0	0,0	2,5	4,5	5,7	0,0	0,0	1,9	0,0	0,0	3,2	7,0	20,0	20,0
Colónias de férias	0,0	0,2	0,2	0,0	1,5	1,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0	3,2	1,9	0,0	0,0	0,0	0,0
Albergues nocturnos	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Refeitórios	0,3	0,4	0,4	0,0	0,4	0,4	0,0	0,0	0,0	0,4	0,4	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,3	5,0	5,0
Toxicoddependência	0,0	0,3	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Centros de dia	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Comun. resid.de estada prolongada	0,0	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Apartamentos de reinserção	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social - Estatísticas da Segurança Social, 1988, 1992 e 1996.

Uma análise mais fina deste quadro permite ver esta repartição através dos diferentes prestadores. Por um lado, o Estado destaca-se pelo recuo da percentagem de equipamentos que detém, de modo directo ou em parceria, na área da infância e juventude, especialmente no que toca a jardins de infância. Por outro lado, o mercado surpreende pelo aparente desinteresse votado aos equipamentos para a terceira idade, apesar da recuperação evidenciada entre 1992 e 1996. Se os lares representavam 45% dos equipamentos do sector privado em 1988, pouco mais representam do que 25% em 1996. Em contrapartida, a oferta do sector privado passa a centrar-se nas creches (11% dos equipamentos privados em 1988 e já 51% em 1996) e nos centros de actividades de tempos livres (7% em 1988 e 15.5% em 1996).

Quanto à evolução sofrida pelo terceiro sector em termos de peso relativo do número de estabelecimentos/valências, verifica-se que este sector segue de perto a posição do Estado no que toca aos domínios de intervenção da infância e juventude, terceira idade e invalidez e reabilitação, sendo, no entanto, o único prestador na área da toxicodependência.

A evolução da capacidade dos estabelecimentos de acção social entre 1988 e 1996 (Quadro 14) reforça, uma vez mais, o que foi dito sobre o grande incremento das áreas da invalidez/reabilitação e terceira idade, bem como atesta o recente aparecimento de lugares em estabelecimentos votados à toxicodependência. É, justamente, nestas áreas que os incrementos desde o ano de partida desta análise têm mais significado.

A abordagem da dimensão média dos estabelecimentos (Quadro 14A), quer por grupos de valências quer por prestadores, permite algumas conclusões importantes:

- o sector privado oferece os estabelecimentos com menor dimensão média e a tendência é ainda para a redução, quer se trate do segmento da terceira idade, quer se trate da área da infância e juventude;
- o Estado tem estabelecimentos com uma dimensão média elevada - a sua capacidade ultrapassa sempre os 80 lugares, embora a tendência seja também para a diminuição da dimensão média dos estabelecimentos; os estabelecimentos votados aos jovens deficientes e à terceira idade são os que têm a dimensão média mais elevada;

- o terceiro sector consegue melhores resultados que o Estado, no sentido de uma relação mais personalizada com os utentes, qualquer que seja o grupo de valências. Uma vez mais é na área da invalidez e reabilitação que o terceiro sector se destaca, oferecendo os estabelecimentos de menor dimensão média.

QUADRO 14 - CAPACIDADE DOS ESTABELECIMENTOS DE ACÇÃO SOCIAL POR GRUPOS DE VALÊNCIAS E POR TIPOS DE PRESTADORES, PORTUGAL, 1988-1992-1996

		Infância e Juventude	Crianças e jovens com deficiência	Invalidez e reabilitação	Terceira idade	Toxicod dependência	Total
TOTAL	1988	167351	6041	1764	57175	0	232331
	1992	199712	10144	3410	81007	217	294490
	1996	226754	10867	8037	103731	531	349920
ESTADO	1988	18753	1489	538	7006	0	27786
	1992	11670	4451	509	7992	0	24622
	1996	11990	2664	699	9018	0	24371
MERCADO	1988	9956	0	0	4730	0	14686
	1992	6303	0	0	1651	0	7954
	1996	9447	0	0	2559	0	12006
III SECTOR	1988	135030	4508	1226	44906	0	185670
	1992	172460	5180	2717	70595	217	251169
	1996	197818	6048	7211	91151	531	302759
OUTROS	1988	498	44	0	118	0	660
	1992	4746	269	45	57	0	5117
	1996	1831	283	0	352	0	2466
ESTADO/III SECTOR	1988	0	0	0	0	0	0
	1992	2725	210	0	260	0	3195
	1996	4655	1872	127	164	0	6818
ESTADO/MERCADO	1988	3114	0	0	415	0	3529
	1992	1808	34	139	452	0	2433
	1996	1013	0	0	487	0	1500

Fonte: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social – *Estatísticas da Segurança Social*, 1988, 1992 e 1996.

QUADRO 14.A - DIMENSÃO MÉDIA DOS ESTABELECIMENTOS DE ACÇÃO SOCIAL POR GRUPOS DE VALÊNCIAS E POR TIPOS DE PRESTADORES, PORTUGAL, 1988-1992-1996 (CAPACIDADE/Nº ESTABELECIMENTOS)

		Infância e Juventude	Crianças e jovens com deficiência	Invalidez e reabilitação	Terceira Idade	Toxicod dependência	Total
TOTAL	1988	70,1	53,9	44,1	46,7		61,7
	1992	68,8	81,8	31,6	45,9	16,7	60,0
	1996	66,7	107,6	30,4	44,3	27,9	57,1
ESTADO	1988	79,1	67,7	59,8	103,0		82,7
	1992	72,5	178,0	56,6	101,2		89,9
	1996	78,9	148,0	41,1	95,9		86,7
MERCADO	1988	44,2			25,7		35,9
	1992	34,6			22,6		31,2
	1996	29,2			22,1		27,3
III SECTOR	1988	72,6	51,2	39,5	47,0		63,2
	1992	69,3	54,5	31,2	44,1	16,7	58,7
	1996	69,8	81,7	29,6	43,2	27,9	57,3
OUTROS	1988	33,2	22,0		39,3		33,0
	1992	215,7	269,0	22,5	28,5		189,5
	1996	49,5	94,3		27,1		46,5
ESTADO/III SECTOR	1988						
	1992	113,5	105,0		52,0		103,1
	1996	113,5	312,0	42,3	54,7		128,6
ESTADO/MERCADO	1988	61,1			34,6		56,0
	1992	72,3	34,0	13,9	64,6		56,6
	1996	84,4			60,9		75,0

Fonte: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social – *Estatísticas da Segurança Social*, 1988, 1992 e 1996.

Características da procura

O número de utentes tem crescido nestes equipamentos e, em oito anos, há no total das valências mais 94 786 utentes, o que significa um aumento de 43% (Quadro 15). Note-se, no entanto, que este crescimento é selectivo no que toca à repartição pelos diferentes prestadores, já que se concentra no terceiro sector e na parceria deste com o Estado.

QUADRO 15 – NÚMERO DE UTENTES DOS ESTABELECIMENTOS DE ACÇÃO SOCIAL POR GRUPOS DE VALÊNCIAS E POR TIPOS DE PRESTADORES, PORTUGAL, 1988-1992-1996

		Infância e Juventude	Crianças e jovens com deficiência	Invalidez e reabilitação	Terceira idade	Toxicod dependência	Total
TOTAL	1988	158954	8933	1466	50669	0	220022
	1992	145033	10412	3582	69660	182	228869
	1996	209753	9583	6899	88131	442	314808
ESTADO	1988	16935	4384	353	6576	0	28248
	1992	10828	4827	398	5917	0	21970
	1996	11264	3464	593	6941	0	22262
MERCADO	1988	8439	0	0	4224	0	12663
	1992	5483	0	0	1517	0	7000
	1996	7679	0	0	2390	0	10069
III SECTOR	1988	127093	4242	1113	39417	0	171865
	1992	119719	5100	3016	61692	182	189709
	1996	183737	3955	6194	77962	442	272290
OUTROS	1988	3547	307	0	115	0	3969
	1992	4621	269	34	54	0	4978
	1996	1679	308	0	312	0	2299
ESTADO/III SECTOR	1988	0	0	0	0	0	0
	1992	2629	182	0	180	0	2991
	1996	4426	1856	112	95	0	6489
ESTADO/MERCADO	1988	2940	0	0	337	0	3277
	1992	1753	34	134	300	0	2221
	1996	968	0	0	431	0	1399

Fonte: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social – *Estatísticas da Segurança Social*, 1988,1992 e 1996.

A relação utentes/capacidade dos estabelecimentos (Quadro 15A) mostra a alta ocupação dos equipamentos. Situações de sobrelotação registam-se na área das crianças e jovens com deficiência, através dos diferentes prestadores deste apoio social, e pontualmente, em 1992, a invalidez e reabilitação, através do terceiro sector, também apresentou valores denotando que a ocupação excedia a capacidade instalada. De referir, finalmente, nos outros prestadores, as excessivas densidades de ocupação registadas pela Casa Pia de Lisboa.

A procura não satisfeita, nos três anos em análise, avaliada através do número de candidatos em lista de espera (Quadro 16) e da taxa de candidatos em lista de espera relativamente aos utentes (Quadro 16A), é ainda importante.

QUADRO 15.A – ÍNDICE DE LOTAÇÃO (Nº DE UTENTES/CAPACIDADE) DOS ESTABELECIMENTOS DE ACÇÃO SOCIAL POR GRUPOS DE VALÊNCIAS E POR TIPOS DE PRESTADORES, PORTUGAL, 1988-1992-1996

		Infância e Juventude	Crianças e jovens com deficiência	Invalidez e reabilitação	Terceira Idade	Toxicodependência	Total
TOTAL	1988	0,95	1,48	0,83	0,89		0,95
	1992	0,73	1,03	1,05	0,86	0,84	0,78
	1996	0,93	0,88	0,86	0,85	0,83	0,90
ESTADO	1988	0,90	2,94	0,66	0,94		1,02
	1992	0,93	1,08	0,78	0,74		0,89
	1996	0,94	1,30	0,85	0,77		0,91
MERCADO	1988	0,85			0,89		0,86
	1992	0,87			0,92		0,88
	1996	0,81			0,93		0,84
III SECTOR	1988	0,94	0,94	0,91	0,88		0,93
	1992	0,69	0,98	1,11	0,87	0,84	0,76
	1996	0,93	0,65	0,86	0,86	0,83	0,90
OUTROS	1988	7,12	6,98		0,97		6,01
	1992	0,97	1,00	0,76	0,95		0,97
	1996	0,92	1,09		0,89		0,93
ESTADO/III SECTOR	1988						
	1992	0,96	0,87		0,69		0,94
	1996	0,95	0,99	0,88	0,58		0,95
ESTADO/MERCADO	1988	0,94			0,81		0,93
	1992	0,97	1,00	0,96	0,66		0,91
	1996	0,96			0,89		0,93

Fonte: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social – *Estatísticas da Segurança Social*, 1988, 1992 e 1996.

A análise do Quadro 16 não só permite verificar, para a totalidade das áreas de intervenção, a duplicação do número de utentes em espera neste período de oito anos, mas revela também que a procura não satisfeita aumenta, particularmente, no terceiro sector e no sector privado.

Os serviços mais solicitados são os que se relacionam com a invalidez e reabilitação, a terceira idade e a toxicodependência, nomeadamente no que toca a estadias prolongadas: residências para inválidos, lares para idosos e comunidades residenciais para toxicodependentes (Quadro 16A).

QUADRO 16 – NÚMERO DE UTENTES EM ESPERA NOS ESTABELECIMENTOS DE ACÇÃO SOCIAL POR GRUPOS DE VALÊNCIAS E POR TIPOS DE PRESTADORES, PORTUGAL, 1988-1992-1996

		Infância e Juventude	Crianças e jovens com deficiência	Invalidez e reabilitação	Terceira idade	Toxicod dependência	Total
TOTAL	1988	21090	1664	920	3910	0	27584
	1992	25782	817	2175	32652	125	61551
	1996	24282	315	2631	27932	190	55350
ESTADO	1988	3580	521	523	2747	0	7371
	1992	2916	180	99	3534	0	6729
	1996	3030	20	223	2542	0	5815
MERCADO	1988	352	0	0	309	0	661
	1992	452	0	0	283	0	735
	1996	494	0	0	567	0	1061
III SECTOR	1988	16882	1143	397	529	0	18951
	1992	21891	633	2073	28596	125	53318
	1996	20401	259	2373	24737	190	47960
OUTROS	1988	13	0	0	164	0	177
	1992	72	0	3	24	0	99
	1996	10	0	0	66	0	76
ESTADO/III SECTOR	1988	0	0	0	0	0	0
	1992	331	4	0	206	0	541
	1996	321	36	35	20	0	412
ESTADO/MERCADO	1988	263	0	0	161	0	424
	1992	120	0	0	9	0	129
	1996	26	0	0	0	0	26

Fonte: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social – *Estatísticas da Segurança Social*, 1988, 1992 e 1996.

Emprego²⁹

O emprego nos estabelecimentos que prestam serviços de carácter pessoal e social (Quadro 17) aumentou, globalmente, mais de 70% entre 1988 e 1996 (Quadro 17A).

Não só o terceiro sector surge como o prestador com maior crescimento de emprego neste período (94%), como a área responsável pelo maior acréscimo é a invalidez e reabilitação, seguida da terceira idade e da infância e juventude.

²⁹ O emprego a que nos referimos é o emprego assalariado. O voluntariado não é aqui considerado.

QUADRO 16 A - NÚMERO DE UTENTES EM ESPERA POR 100 UTENTES NOS ESTABELECIMENTOS DE ACCÃO SOCIAL POR VALÊNCIAS E POR TIPOS DE PRESTADORES - PORTUGAL, 1988-1992-1996

	TOTAL			ESTADO			MERCADO			III SECTOR			OUTROS			ESTADO/III SECTOR			ESTADO/MERCADO		
	1988	1992	1996	1988	1992	1996	1988	1992	1996	1988	1992	1996	1988	1992	1996	1988	1992	1996	1988	1992	1996
	Infância e Juventude	13,3	17,8	11,6	21,1	26,9	26,9	4,2	8,2	6,4	13,3	18,3	11,1	0,4	1,6	0,6	--	12,6	7,3	8,9	6,8
Creches	15,1	17,3	10,8	45,0	83,7	79,1	14,6	9,5	9,6	10,4	16,2	10,8	--	--	9,5	--	--	0,0	--	--	--
Mini-creches	42,7	117,3	18,4	--	--	--	0,0	--	--	47,7	117,3	18,4	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Jardins de infância	9,2	13,1	11,8	22,8	39,4	31,3	2,7	0,0	0,0	8,3	11,9	11,7	0,0	0,0	0,0	--	24,8	0,0	3,9	7,1	0,0
Creches e Jardins de infância	17,3	47,4	16,7	25,0	30,8	36,4	2,9	6,5	0,0	17,2	57,9	15,9	--	16,4	0,0	--	15,1	7,8	15,1	3,8	4,2
Centros de actividades de tempos livres	11,6	5,2	4,6	9,5	8,3	11,4	0,0	13,5	2,7	12,1	4,8	4,3	0,0	14,1	0,0	--	2,0	7,8	8,3	10,7	3,6
Lares para crianças e jovens	9,0	7,3	15,9	2,4	27,5	3,8	--	--	--	13,4	9,7	17,9	0,4	0,0	0,0	--	11,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Crianças e jovens com deficiência	18,6	7,8	3,3	11,9	3,7	0,6	--	--	--	26,9	12,4	6,5	0,0	0,0	0,0	--	2,2	1,9	--	0,0	--
Deficiência visual	10,9	1,0	0,5	26,0	0,0	0,0	--	--	--	3,8	1,4	0,6	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Deficiência auditiva	0,0	1,9	4,0	0,0	1,9	0,0	--	--	--	0,0	2,6	0,0	0,0	0,0	0,0	--	5,6	35,0	--	--	--
Defic.mental/paral. cereb./motora/autismo	21,2	6,8	3,4	12,4	3,4	0,7	--	--	--	30,4	11,4	8,1	0,0	--	--	--	0,0	0,0	--	0,0	--
Vários tipos de deficiência	17,6	17,5	2,9	12,8	9,1	0,0	--	--	--	44,0	19,8	5,7	--	--	0,0	--	--	0,0	--	--	--
Invalidez e reabilitação	62,8	60,7	38,1	148,2	24,9	37,6	--	--	--	35,7	68,7	38,3	--	8,8	--	--	--	31,3	--	0,0	--
Centros de reabilitação de cegos	50,8	49,1	0,0	50,8	49,1	0,0	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Centros de actividades ocupacionais	29,4	28,6	24,2	--	--	0,0	--	--	--	29,4	30,6	24,1	--	8,8	--	--	--	40,2	--	0,0	--
Residências / Lares	32,0	162,9	79,8	0,0	51,0	46,9	--	--	--	35,9	181,1	85,2	--	--	--	--	--	0,0	--	0,0	--
Centros de despiste vocacional	--	22,6	6,8	--	36,8	26,0	--	--	--	--	16,3	1,6	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Centros de formação profissional	--	29,1	41,9	--	9,4	67,6	--	--	--	--	36,8	26,4	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Centros de emprego protegido	--	1,4	20,5	--	1,4	0,0	--	--	--	--	--	50,5	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Outros	107,0	--	--	193,7	--	--	--	--	--	43,7	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Terceira idade	7,7	46,9	31,7	41,8	59,7	36,6	7,3	18,7	23,7	1,3	46,4	31,7	142,6	44,4	21,2	--	114,4	21,1	47,8	3,0	0,0
Residências	28,0	78,2	49,0	33,4	92,9	88,7	--	--	--	12,6	70,1	30,4	107,7	25,0	0,0	--	--	--	--	--	--
Lares	12,7	88,5	70,7	127,0	107,1	87,6	7,3	18,7	23,9	2,0	90,4	72,8	147,1	50,0	75,9	--	127,2	23,0	86,9	0,0	--
Centros de dia	1,5	16,6	2,9	4,6	21,8	1,7	--	--	0,0	0,7	16,1	3,0	--	--	0,0	--	--	0,0	18,3	12,3	0,0
Centros de convívio	2,1	0,0	0,0	9,9	0,0	0,0	--	--	--	0,0	0,0	0,0	--	--	0,0	--	--	--	0,0	--	0,0
Colónias de férias	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Albergues nocturnos	0,0	0,0	0,0	--	--	--	--	--	--	0,0	0,0	0,0	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Refeitórios	0,0	0,0	0,0	--	0,0	0,0	--	--	--	0,0	0,0	0,0	--	--	--	--	--	--	--	--	0,0
Toxicodependência	--	68,7	43,0	--	--	--	--	--	--	--	68,7	43,0	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Centros de dia	--	0,0	0,0	--	--	--	--	--	--	--	0,0	0,0	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Comun. resid.de estada prolongada	--	79,9	93,8	--	--	--	--	--	--	--	79,9	93,8	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Apartamentos de reinserção	--	55,6	11,8	--	--	--	--	--	--	--	55,6	11,8	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Total	12,5	26,9	17,6	26,1	30,6	26,1	5,2	10,5	10,5	11,0	28,1	17,6	4,5	2,0	3,3	--	18,1	6,3	12,9	5,8	1,9

Fonte: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social - Estatísticas da Segurança Social, 1988, 1992 e 1996.

QUADRO 17 - EMPREGO NOS ESTABELECIMENTOS DE ACÇÃO SOCIAL POR VALÊNCIAS E POR TIPOS DE PRESTADORES, PORTUGAL, 1988-1992-1996

	TOTAL			ESTADO			MERCADO			III SECTOR			OUTROS			ESTADO/III SECTOR			ESTADO/MERCADO		
	1988	1992	1996	1988	1992	1996	1988	1992	1996	1988	1992	1996	1988	1992	1996	1988	1992	1996	1988	1992	1996
	Infância e Juventude	18282	22942	30413	3187	2067	2135	724	969	1592	13948	19141	25638	41	86	126	0	465	802	382	214
Creches	767	1317	2216	133	100	30	241	516	1208	393	701	948	0	0	12	0	0	18	0	0	0
Mini-creches	19	18	46	0	0	0	3	0	0	16	18	46	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Jardins de infância	4016	3871	3569	630	283	143	270	38	48	2980	3412	3272	7	11	21	0	51	43	129	76	42
Creches e Jardins de infância	9167	11552	15358	1884	1209	1437	210	320	107	6916	9522	13065	0	65	36	0	365	675	157	71	38
Centros de actividades de tempos livres	2371	4247	6316	276	236	256	0	95	229	2013	3823	5727	14	8	45	0	37	34	68	48	25
Lares para crianças e jovens	1942	1937	2908	264	239	269	0	0	0	1630	1665	2580	20	2	12	0	12	32	28	19	15
Crianças e jovens com deficiência	3045	3289	2443	931	1073	742	0	0	0	2091	2121	1497	23	0	0	0	77	204	0	18	0
Deficiência visual	195	171	154	71	87	61	0	0	0	124	84	93	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Deficiência auditiva	298	259	262	139	78	66	0	0	0	159	121	145	0	0	0	0	60	51	0	0	0
Defic. mental/paral. cereb./motora/autismo	2177	2164	1683	612	767	471	0	0	0	1542	1362	1069	23	0	0	0	17	143	0	18	0
Vários tipos de deficiência	375	695	344	109	141	144	0	0	0	266	554	190	0	0	0	0	0	10	0	0	0
Invalidez e reabilitação	535	1637	3322	155	325	323	0	0	0	380	1226	2901	0	22	0	0	0	98	0	64	0
Centros de reabilitação de cegos	26	30	0	26	30	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Centros de actividades ocupacionais	112	747	1834	0	0	4	0	0	0	112	669	1756	0	22	0	0	0	74	0	56	0
Residências / Lares	116	526	1037	18	91	129	0	0	0	98	427	884	0	0	0	0	0	24	0	8	0
Centros de despiste vocacional	0	60	142	0	30	36	0	0	0	0	30	106	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Centros de formação profissional	0	182	186	0	82	72	0	0	0	0	100	114	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Centros de emprego protegido	0	92	123	0	92	82	0	0	0	0	0	41	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Outros	281	0	0	111	0	0	0	0	0	170	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Terceira idade	10530	14450	19328	1265	1452	1401	1417	579	1043	7785	12319	16767	19	10	51	0	68	43	44	22	23
Residências	214	127	156	179	63	68	0	0	0	30	63	87	5	1	1	0	0	0	0	0	0
Lares	8197	11000	13719	849	1220	1054	1417	579	1034	5885	9118	11559	14	9	29	0	68	43	32	6	0
Centros de dia	1963	2980	4732	192	151	251	0	9	9	1761	2817	4433	0	0	20	0	0	0	10	12	19
Centros de convívio	156	343	721	45	18	28	0	0	0	109	321	688	0	0	1	0	0	0	2	4	4
Colónias de férias	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Albergues nocturnos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Refeitórios	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Toxicodependência	0	131	118	0	0	0	0	0	0	0	131	118	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Centros de dia	0	10	4	0	0	0	0	0	0	0	10	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Comun. resid. de estada prolongada	0	107	80	0	0	0	0	0	0	0	107	80	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Apartamentos de reinserção	0	14	34	0	0	0	0	0	0	0	14	34	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	32392	42449	55624	5538	4917	4601	2141	1548	2635	24204	34938	46921	83	118	177	0	610	1147	426	318	143

Fonte: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social - Estatísticas da Segurança Social, 1988, 1992 e 1996.



QUADRO 17.A - VARIACÃO PERCENTUAL DO EMPREGO NOS ESTABELECIMENTOS DE ACÇÃO SOCIAL POR VALÊNCIAS E POR TIPOS DE PRESTADORES, PORTUGAL, 1988-1996

	TOTAL	ESTADO	MERCADO	III SECTOR	OUTROS	ESTADO/III SECTOR	ESTADO/MERCADO
Infância e Juventude	66,4	-33,0	119,9	83,8	207,3	---	-68,6
Creches	188,9	-77,4	401,2	141,2	---	---	---
Mini-creches	142,1	---	-100,0	187,5	---	---	---
Jardins de infância	-11,1	-77,3	-82,2	9,8	200,0	---	-67,4
Creches e Jardins de infância	67,5	-23,7	-49,0	88,9	---	---	-75,8
Centros de actividades de tempos livres	166,4	-7,2	---	184,5	221,4	---	-63,2
Lares para crianças e jovens	49,7	1,9	---	58,3	-40,0	---	-46,4
Crianças e jovens com deficiência	-19,8	-20,3	---	-28,4	-100,0	---	---
Deficiência visual	-21,0	-14,1	---	-25,0	---	---	---
Deficiência auditiva	-12,1	-52,5	---	-8,8	---	---	---
Defic. mental/paral. cereb./motora/autismo	-22,7	-23,0	---	-30,7	-100,0	---	---
Vários tipos de deficiência	-8,3	32,1	---	-28,6	---	---	---
Invalidez e reabilitação	520,9	108,4	---	663,4	---	---	---
Centros de reabilitação de cegos	-100,0	-100,0	---	---	---	---	---
Centros de actividades ocupacionais	1537,5	---	---	1467,9	---	---	---
Residências / Lares	794,0	616,7	---	802,0	---	---	---
Centros de despiste vocacional	---	---	---	---	---	---	---
Centros de formação profissional	---	---	---	---	---	---	---
Centros de emprego protegido	---	---	---	---	---	---	---
Outros	-100,0	-100,0	---	-100,0	---	---	---
Terceira idade	83,6	10,8	-26,4	115,4	168,4	---	-47,7
Residências	-27,1	-62,0	---	190,0	-80,0	---	---
Lares	67,4	24,1	-27,0	96,4	107,1	---	-100,0
Centros de dia	141,1	30,7	---	151,7	---	---	90,0
Centros de convívio	362,2	-37,8	---	531,2	---	---	100,0
Colónias de férias	---	---	---	---	---	---	---
Albergues nocturnos	---	---	---	---	---	---	---
Refeitórios	---	---	---	---	---	---	---
Toxicodependência	---	---	---	---	---	---	---
Centros de dia	---	---	---	---	---	---	---
Comun. resid.de estada prolongada	---	---	---	---	---	---	---
Apartamentos de reinserção	---	---	---	---	---	---	---
Total	71,7	-16,9	23,1	93,9	113,3	---	-66,4

Fonte: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social – Estatísticas da Segurança Social, 1988, 1992 e 1996.

O Quadro 17B mostra o emprego nos estabelecimentos através das diferentes valências e permite precisar as respostas sociais responsáveis pelo maior crescimento do emprego entre 1988 e 1996. Assim, no que toca à invalidez e reabilitação verifica-se que o emprego cresce sobretudo nos centros de actividades ocupacionais e nas residências/lares; na área da terceira idade, o emprego cresce nos centros de dia e nos centros de convívio; finalmente, na área da infância e juventude, o crescimento do

emprego ocorre nas creches e nos centros de actividades de tempos livres (A.T.L.).

Como já foi anteriormente referido (Roque Amaro, 1997 e Geoideia, 1999), o tipo de trabalho envolvido apresenta características particulares: são serviços intensivos em trabalho, com uma forte componente de feminização e, por vezes, de voluntariado, já que a motivação e a dedicação aos utentes são factores fundamentais do bom desempenho desta actividade.

A análise da evolução do *ratio* trabalhadores/utentes entre 1988 e 1996 (Quadro 17C) mostra que nem todas as áreas têm as mesmas necessidades de trabalho. Assim, a área da invalidez e reabilitação é a mais intensiva em trabalho, aspecto que tende a reforçar-se ao longo destes anos. Paralelamente, outras áreas sofrem evoluções diversas, como é o caso dos jovens deficientes. Neste caso, a recente política de integração escolar conduziu à reformulação dos estabelecimentos com esta vocação específica, o que, de algum modo, pode explicar a progressiva redução do emprego nestes estabelecimentos.

A abordagem da situação dos diferentes prestadores permite verificar que:

- o Estado detém o maior *ratio* trabalhadores/utentes na área da invalidez e reabilitação e uma posição acima da média nacional na área da infância e juventude, em qualquer dos anos em estudo;
- o sector privado destaca-se, com um número de trabalhadores significativo, não só na área da terceira idade, mas também, progressivamente, no grupo de valências da infância e da juventude, atingindo em 1996, face aos outros prestadores, o maior *ratio* trabalhadores/utentes (20.7%);
- o terceiro sector, presente em todas as áreas de intervenção, tem valores acima da média nacional no grupo das crianças e jovens deficientes. De qualquer modo este sector conta com uma forte participação de trabalhadores sem contrato de trabalho, enquadrados pelo Mercado Social de Emprego.

QUADRO 17.B – DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DO EMPREGO NOS ESTABELECIMENTOS DE ACÇÃO SOCIAL POR TIPO DE PRESTADORES SEGUNDO AS VALÊNCIAS, - PORTUGAL, 1988-1992-1996

	TOTAL			ESTADO			MERCADO			III SECTOR			OUTROS			ESTADO/III SECTOR			ESTADO/MERCADO		
	1988	1992	1996	1988	1992	1996	1988	1992	1996	1988	1992	1996	1988	1992	1996	1988	1992	1996	1988	1992	1996
	Infância e Juventude	56,4	54,0	54,7	57,5	42,0	46,4	33,8	62,6	60,4	57,6	54,8	54,6	49,4	72,9	71,2	--	76,2	69,9	89,7	67,3
Creches	2,4	3,1	4,0	2,4	2,0	0,7	11,3	33,3	45,8	1,6	2,0	2,0	0,0	0,0	6,8	--	0,0	1,6	0,0	0,0	0,0
Mini-creches	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	--	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Jardins de infância	12,4	9,1	6,4	11,4	5,8	3,1	12,6	2,5	1,8	12,3	9,8	7,0	8,4	9,3	11,9	--	8,4	3,7	30,3	23,9	29,4
Creches e Jardins de infância	28,3	27,2	27,6	34,0	24,6	31,2	9,8	20,7	4,1	28,6	27,3	27,8	0,0	55,1	20,3	--	59,8	58,8	36,9	22,3	26,6
Centros de actividades de tempos livres	7,3	10,0	11,4	5,0	4,8	5,6	0,0	6,1	8,7	8,3	10,9	12,2	16,9	6,8	25,4	--	6,1	3,0	16,0	15,1	17,5
Lares para crianças e jovens	6,0	4,6	5,2	4,8	4,9	5,8	0,0	0,0	0,0	6,7	4,8	5,5	24,1	1,7	6,8	--	2,0	2,8	6,6	6,0	10,5
Crianças e jovens com deficiência	9,4	7,7	4,4	16,8	21,8	16,1	0,0	0,0	0,0	8,6	6,1	3,2	27,7	0,0	0,0	--	12,6	17,8	0,0	5,7	0,0
Deficiência visual	0,6	0,4	0,3	1,3	1,8	1,3	0,0	0,0	0,0	0,5	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0	--	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Deficiência auditiva	0,9	0,6	0,5	2,5	1,6	1,4	0,0	0,0	0,0	0,7	0,3	0,3	0,0	0,0	0,0	--	9,8	4,4	0,0	0,0	0,0
Defic.mental/paral. cereb./motora/autismo	6,7	5,1	3,0	11,1	15,6	10,2	0,0	0,0	0,0	6,4	3,9	2,3	27,7	0,0	0,0	--	2,8	12,5	0,0	5,7	0,0
Vários tipos de deficiência	1,2	1,6	0,6	2,0	2,9	3,1	0,0	0,0	0,0	1,1	1,6	0,4	0,0	0,0	0,0	--	0,0	0,9	0,0	0,0	0,0
Invalidez e reabilitação	1,7	3,9	6,0	2,8	6,6	7,0	0,0	0,0	0,0	1,6	3,5	6,2	0,0	18,6	0,0	--	0,0	8,5	0,0	20,1	0,0
Centros de reabilitação de cegos	0,1	0,1	0,0	0,5	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	--	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Centros de actividades ocupacionais	0,3	1,8	3,3	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,5	1,9	3,7	0,0	18,6	0,0	--	0,0	6,5	0,0	17,6	0,0
Residências / Lares	0,4	1,2	1,9	0,3	1,9	2,8	0,0	0,0	0,0	0,4	1,2	1,9	0,0	0,0	0,0	--	0,0	2,1	0,0	2,5	0,0
Centros de despiste vocacional	0,0	0,1	0,3	0,0	0,6	0,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2	0,0	0,0	0,0	--	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Centros de formação profissional	0,0	0,4	0,3	0,0	1,7	1,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,2	0,0	0,0	0,0	--	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Centros de emprego protegido	0,0	0,2	0,2	0,0	1,9	1,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	--	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Outros	0,9	0,0	0,0	2,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	--	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Terceira idade	32,5	34,0	34,7	22,8	29,5	30,4	66,2	37,4	39,6	32,2	35,3	35,7	22,9	8,5	28,8	--	11,1	3,7	10,3	6,9	16,1
Residências	0,7	0,3	0,3	3,2	1,3	1,5	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2	0,2	6,0	0,8	0,6	--	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Lares	25,3	25,9	24,7	15,3	24,8	22,9	66,2	37,4	39,2	24,3	26,1	24,6	16,9	7,6	16,4	--	11,1	3,7	7,5	1,9	0,0
Centros de dia	6,1	7,0	8,5	3,5	3,1	5,5	0,0	0,0	0,3	7,3	8,1	9,4	0,0	0,0	11,3	--	0,0	0,0	2,3	3,8	13,3
Centros de convívio	0,5	0,8	1,3	0,8	0,4	0,6	0,0	0,0	0,0	0,5	0,9	1,5	0,0	0,0	0,6	--	0,0	0,0	0,5	1,3	2,8
Colónias de férias	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	--	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Albergues nocturnos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	--	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Refeitórios	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	--	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Toxicoddependência	0,0	0,3	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	0,3	0,0	0,0	0,0	--	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Centros de dia	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	--	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Comun. resid.de estada prolongada	0,0	0,3	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,2	0,0	0,0	0,0	--	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Apartamentos de reinserção	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	--	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	--	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social - Estatísticas da Segurança Social, 1988, 1992 e 1996.

QUADRO 17 C – NÚMERO DE TRABALHADORES POR 100 UTENTES NOS ESTABELECIMENTOS DE ACÇÃO SOCIAL POR TIPO DE PRESTADORES E POR GRUPOS DE VALÊNCIAS, PORTUGAL, 1988-1992-1996

		e Infância Juventude	Crianças e jovens com deficiência	e Invalidez reabilitação	Terceira Idade	Toxicod dependência	Total
TOTAL	1988	11,5	34,1	36,5	20,8	--	14,7
	1992	15,8	31,6	45,7	20,7	72,0	18,5
	1996	14,5	25,5	48,2	21,9	26,7	17,7
ESTADO	1988	18,8	21,2	43,9	19,2	--	19,6
	1992	19,1	22,2	81,7	24,5	--	22,4
	1996	19,0	21,4	54,5	20,2	--	20,7
MERCADO	1988	8,6	--	--	33,5	--	16,9
	1992	17,7	--	--	38,2	--	22,1
	1996	20,7	--	--	43,6	--	26,2
III SECTOR	1988	11,0	49,3	34,1	19,8	--	14,1
	1992	16,0	41,6	40,6	20,0	72,0	18,4
	1996	14,0	37,9	46,8	21,5	26,7	17,2
OUTROS	1988	1,2	7,5	--	16,5	--	2,1
	1992	1,9	0,0	64,7	18,5	--	2,4
	1996	7,5	0,0	--	16,3	--	7,7
ESTADO/III SECTOR	1988	--	--	--	--	--	--
	1992	17,7	42,3	--	37,8	--	20,4
	1996	18,1	11,0	87,5	45,3	--	17,7
ESTADO/MERCADO	1988	13,0	--	--	13,1	--	13,0
	1992	12,2	52,9	47,8	7,3	--	14,3
	1996	12,4	--	--	5,3	--	10,2

Fonte: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social – *Estatísticas da Segurança Social*, 1988, 1992 e 1996

O trabalho no sector dos serviços pessoais e sociais, para além das características apontadas, tem registado uma crescente profissionalização patente no aumento, entre 1988 e 1996, do emprego de pessoal técnico, aumento que atinge 51.5% para o total do sector (Quadro 18). No entanto, estes valores não acompanham o ritmo de crescimento do emprego total. Como se vê no Quadro 18A, o decréscimo não é grande (de 28.1% para 24.8%) e deveu-se, possivelmente, ao crescimento de alguns serviços muito intensivos em trabalho na área da invalidez e reabilitação, terceira idade e alguns sectores da infância e juventude, como é o caso dos centros de actividades de tempos livres.

QUADRO 18 - EMPREGO DE PESSOAL TÉCNICO NOS ESTABELECIMENTOS DE ACÇÃO SOCIAL POR TIPO DE PRESTADORES E POR GRUPOS DE VALÊNCIAS, PORTUGAL, 1988-1992-1996

		Infância e Juventude	Crianças e jovens com deficiência	Invalidez e reabilitação	Terceira idade	Toxicod dependência	Total
TOTAL	1988	5827	1447	193	1632	0	9099
	1992	6799	1437	548	399	117	9300
	1996	9115	1066	1031	2463	106	13781
ESTADO	1988	1055	366	76	164	0	1661
	1992	699	418	117	259	0	1493
	1996	639	296	110	243	0	1288
MERCADO	1988	496	0	0	354	0	850
	1992	305	0	0	127	0	432
	1996	538	0	0	271	0	809
III SECTOR	1988	4141	1070	117	1102	0	6430
	1992	5522	973	396	0	117	7008
	1996	7634	694	895	1931	106	11260
OUTROS	1988	9	11	0	4	0	24
	1992	33	0	10	1	0	44
	1996	35	0	0	8	0	43
ESTADO/III SECTOR	1988	0	0	0	0	0	0
	1992	169	35	0	7	0	211
	1996	222	76	26	7	0	331
ESTADO/MERCADO	1988	126	0	0	8	0	134
	1992	71	11	25	5	0	112
	1996	47	0	0	3	0	50

Fonte: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social – *Estatísticas da Segurança Social*, 1988, 1992 e 1996.

A evolução das taxas de pessoal técnico entre 1988 e 1996 (Quadro 18A) mostra que o seu crescimento ocorre, preferencialmente, nas creches e mini-creches, nos lares e residências de inválidos e idosos e nas diferentes modalidades de apoio a toxicod dependentes.

Finalmente, o mesmo quadro sobre o peso da formação técnica no conjunto dos trabalhadores revela que o sector privado (isoladamente ou em parceria), nos serviços que presta, apresenta globalmente um maior nível de qualificação – cerca de 30% de pessoal técnico. O terceiro sector, onde a presença de trabalhadores sem contrato é intensa, regista, pelo contrário, níveis menos elevados.

QUADRO 18.A – PESSOAL TÉCNICO POR 100 TRABALHADORES NOS ESTABELECIMENTOS DE ACÇÃO SOCIAL POR TIPO DE PRESTADORES E POR VALÊNCIAS - PORTUGAL, 1988-1992-1996

	TOTAL			ESTADO			MERCADO			III SECTOR			OUTROS			ESTADO/III SECTOR			ESTADO/MERCADO				
	1988	1992	1996	1988	1992	1996	1988	1992	1996	1988	1992	1996	1988	1992	1996	1988	1992	1996	1988	1992	1996		
	Infância e Juventude	31,9	29,6	30,0	33,1	33,8	29,9	68,5	31,5	33,8	29,7	28,8	29,8	22,0	38,4	27,8	--	36,3	27,7	33,0	--	33,2	39,2
Creches	27,5	26,0	30,3	32,3	25,0	36,7	28,2	30,6	33,4	25,4	22,8	26,3	--	--	25,0	--	--	22,2	--	--	--	--	--
Mini-creches	31,6	16,7	21,7	--	--	--	0,0	--	--	37,5	16,7	21,7	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Jardins de infância	33,0	33,1	34,3	35,7	36,0	38,5	38,5	23,7	33,3	31,7	32,9	33,9	28,6	27,3	23,8	--	39,2	53,5	38,0	--	34,2	40,5	
Creches e Jardins de infância	29,6	27,3	27,9	29,7	30,8	29,3	117,1	32,8	22,4	27,0	26,3	27,8	--	38,5	30,6	--	34,0	25,9	22,9	--	29,6	36,8	
Centros de actividades de tempos livres	46,0	35,6	33,2	51,8	41,1	26,6	--	34,7	41,0	41,3	35,0	33,2	28,6	62,5	31,1	--	56,8	35,3	48,5	--	39,6	44,0	
Lares para crianças e jovens	25,0	26,2	28,5	32,2	43,1	31,2	--	--	--	23,9	23,8	28,3	15,0	0,0	16,7	--	33,3	25,0	28,6	--	26,3	33,3	
Crianças e jovens com deficiência	47,5	43,7	43,6	39,3	39,0	39,9	--	--	--	51,2	45,9	46,4	47,8	--	--	--	45,5	37,3	--	--	61,1	--	
Deficiência visual	57,4	45,0	48,1	45,1	40,2	50,8	--	--	--	64,5	50,0	46,2	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	
Deficiência auditiva	48,0	45,6	44,3	43,2	48,7	40,9	--	--	--	52,2	47,9	47,6	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	
Defic. mental/paral. cerebr./motora/autismo	46,5	43,4	43,1	37,1	37,7	38,6	--	--	--	50,3	46,0	46,1	47,8	--	--	--	76,5	35,7	--	--	61,1	--	
Vários tipos de deficiência	47,7	43,5	43,6	43,1	39,7	38,9	--	--	--	49,6	44,4	46,8	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	
Invalidez e reabilitação	36,1	33,5	31,0	49,0	36,0	34,1	--	--	--	30,8	32,3	30,9	--	45,5	--	--	--	--	--	--	39,1	--	
Centros de reabilitação de cegos	53,8	43,3	--	53,8	43,3	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	
Centros de actividades ocupacionais	34,8	40,2	36,6	--	--	25,0	--	--	--	34,8	39,8	36,8	--	45,5	--	--	--	--	--	--	42,9	--	
Residências / Lares	24,1	12,9	18,3	11,1	11,0	17,8	--	--	--	26,5	13,3	18,8	--	--	--	--	--	--	--	--	4,2	12,5	
Centros de despiste vocacional	--	71,7	44,4	--	66,7	63,9	--	--	--	--	76,7	37,7	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	
Centros de formação profissional	--	46,7	35,5	--	42,7	47,2	--	--	--	--	50,0	28,1	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	
Centros de emprego protegido	--	42,4	32,5	--	42,4	35,4	--	--	--	--	--	26,8	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	
Outros	39,9	--	--	54,1	--	--	--	--	--	30,6	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	
Terceira idade	15,5	2,8	12,7	13,0	17,8	17,3	25,0	21,9	26,0	14,2	0,0	11,5	21,1	10,0	15,7	--	10,3	16,3	18,2	--	22,7	13,0	
Residências	16,8	15,7	14,1	18,4	25,4	19,1	--	--	--	10,0	6,3	10,3	0,0	0,0	0,0	--	--	--	--	--	--	--	
Lares	15,1	11,7	11,6	10,4	16,0	16,2	25,0	21,9	25,9	13,3	10,5	9,9	28,6	11,1	13,8	--	10,3	16,3	12,5	--	33,3	--	
Centros de dia	16,7	13,3	14,3	17,2	24,5	20,7	--	--	33,3	16,5	12,6	13,9	--	--	20,0	--	--	--	--	--	30,0	15,8	
Centros de convívio	21,8	30,0	23,0	22,2	61,1	25,0	--	--	--	21,1	28,7	23,1	--	--	0,0	--	--	--	--	--	50,0	0,0	
Colónias de férias	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	
Albergues nocturnos	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	
Refeitórios	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	
Toxicodependência	--	89,3	89,8	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	
Centros de dia	--	50,0	100,0	--	--	--	--	--	--	50,0	100,0	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	
Comun. resid. de estada prolongada	--	91,6	90,0	--	--	--	--	--	--	91,6	90,0	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	
Apartamentos de reinserção	--	100,0	88,2	--	--	--	--	--	--	100,0	88,2	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	
Total	28,1	21,9	24,8	30,0	30,4	28,0	39,7	27,9	30,7	26,6	20,1	24,0	28,9	37,3	24,3	--	34,6	28,9	31,5	--	35,2	35,0	

Fonte: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social - Estatísticas da Segurança Social, 1988, 1992 e 1996.

Em síntese, o terceiro sector evidencia o seguinte perfil:

- Principal prestador em termos de número de estabelecimentos votados à acção social (86.2% em 1996);
- Oferta importante nas modalidades de apoio social relativas à infância e juventude e à terceira idade; forte especialização na área da invalidez e reabilitação; único prestador na área da toxicodependência;
- Dimensão média dos estabelecimentos por valência tendencialmente mais pequena do que a registada nos estabelecimentos oficiais;
- Importante procura não satisfeita nas áreas da invalidez e reabilitação, toxicodependência e terceira idade;
- Crescimento do emprego, nomeadamente nos serviços mais intensivos em trabalho (invalidez e reabilitação, terceira idade e infância e juventude);
- Número de trabalhadores por utente com um valor médio face aos outros prestadores, em todas as áreas sociais de intervenção;
- Baixa profissionalização dos trabalhadores justificada, em parte, pela participação de trabalhadores enquadrados pelo Mercado Social de Emprego;
- Importantes perspectivas de evolução do terceiro sector. A procura não satisfeita, em diversos domínios, revela uma clara margem de expansão da oferta. A esta situação juntam-se as vantagens do sector não lucrativo (os benefícios e isenções fiscais, a comparticipação financeira do Estado, o suporte financeiro e logístico de programas comunitários) de que não beneficiam os prestadores privados de serviços pessoais e sociais;
- Relação de cooperação entre o terceiro sector e o Estado, favorecida pelas actuais políticas sociais. A intervenção do Estado restringe-se a uma parte da oferta nos serviços mais exigentes em formação técnica especializada e de maiores custos de funcionamento por utente (p.e., reabilitação de cegos ou em diversas respostas sociais dirigidas a crianças e jovens deficientes);

- Relação de concorrência entre o terceiro sector e o sector privado. Este último tem a possibilidade de atrair, a preços mais elevados, sectores de procura com maior poder de compra, com exigências ao nível da profissionalização do pessoal, e tem a possibilidades de actuar em territórios onde é escassa a oferta do sector não lucrativo (p.e., áreas suburbanas de crescimento recente, onde é frágil a organização da sociedade civil).

III - 2. A RELAÇÃO ESTADO-IPSS

III - 2.1. Disposições legais que materializam a cooperação

A presente abordagem do regime legal do apoio do Estado às IPSS resulta da consulta dos diplomas em vigor e segue de perto as análises adoptadas pelo jurista A. Santos Luís (1997).

Na prática, a articulação do Estado com as IPSS desenvolve-se a partir do seu reconhecimento, efectuado através do registo³⁰ na Direcção-Geral da Acção Social do Ministério do Trabalho e da Solidariedade ou em outros ministérios da tutela (Educação, Saúde...). O registo garante-lhes o apoio do Estado quer ao nível da concessão de apoios regulares, quer ao nível dos benefícios fiscais, por adquirirem, automaticamente, a natureza de pessoas colectivas de utilidade pública.

A **actividade tutelar** do Estado sobre as IPSS resume-se ao controlo da legalidade, com o objectivo de promover a compatibilização dos seus fins e actividades com os sistemas de segurança social, garantir o cumprimento da Lei e defender os interesses dos beneficiários (Cf. Art. 32º a 38º do respectivo Estatuto aprovado pelo Decreto-Lei nº 119/83, de 25 de Fevereiro e o nº 2 do art. 66º da Lei nº 28/84, de 14 de Agosto).

As **formas de cooperação** entre o Estado e as IPSS são estabelecidas mediante acordos de cooperação que identificam os apoios a prestar pelo Estado e o contributo das IPSS para a prossecução dos objectivos de segurança social. A cooperação que se concebe como forma contratualizada do exercício da acção social, entre o Estado e as IPSS ou suas equiparadas (casas do povo e cooperativas), resulta da Constituição da República de 1976, que no seu art. 63º obrigava o Estado a articular-se com as IPSS para o desenvolvimento de um sistema de segurança social. O art. 6º do Estatuto das IPSS, aprovado pelo Dec.-Lei nº 519-G2/79, de 29 de

³⁰. O registo das IPSS no âmbito da segurança social, encontra-se regulamentado pela Portaria nº 778/83, de 23 de Julho. A Portaria nº 466/86, de 25 de Agosto define a modalidade de registo das instituições com fins de saúde. A Portaria nº 860/91, de 20 de Agosto aprova o Regulamento do Registo das IPSS no âmbito do Ministério da Educação.

Dezembro, impunha a cooperação entre as duas partes. Todavia, só com o Despacho Normativo nº 387/80 ficou regulamentada a cooperação. Daí a relação Estado-IPSS ser frequentemente analisada apenas em dois tempos: até à institucionalização da cooperação e depois dela (Luís, 1997 e Coutinho, 1998).

Entre os mecanismos de cooperação faz-se a distinção entre "acordos típicos" e "acordos atípicos". Os primeiros contratualizam respostas sociais definidas segundo um modelo-tipo. Os segundos são instrumentos de cooperação que procuram responder a situações inovadoras, viabilizando formas de intervenção dinâmicas e polivalentes. Estes acordos carecem sempre de homologação superior (norma IX do Despacho Normativo nº 387/80 e norma XV do Despacho Normativo nº 75/92). A título de exemplo apresentamos, em anexo, os acordos de cooperação atípicos homologados em 2001 pelo Centro Distrital de Solidariedade e Segurança Social de Évora (Cf. Anexo I). Os acordos de cooperação de natureza atípica têm uma utilização residual por implicarem um envolvimento "criativo" de todos os actores envolvidos, incluindo os serviços de segurança social, desde a programação à avaliação do desempenho da actividade. A comparticipação anual do Estado depende do estudo económico-financeiro da IPSS, da avaliação dos custos médios reais dos utentes e das fontes de financiamento disponíveis.

Em 1990 iniciam-se, a título experimental, os "acordos de intervenção comunitária" a celebrar com IPSS que privilegiam programas integrados de acção social no lugar de intervenções isoladas por valências. Os programas integrados de acção social «poderão ser desenvolvidos através de acções conjugadas em sistema de rede, orientadas para a solução de problemas sociais que afectam pessoas e grupos e são factores de pobreza e exclusão social» (Protocolo de Cooperação de 8 de Abril de 1994).

Na negociação dos acordos de cooperação, os interesses das IPSS são representados pelas suas uniões. Estas organizações federativas ganham visibilidade mas é necessário ter presente a sua dependência financeira do Estado.

As mais recentes normas que regulam esta cooperação foram aprovadas pelo Despacho Normativo nº 75/92, de 20 de Maio. De acordo com elas, os quantitativos das comparticipações financeiras da segurança social previstas nos acordos passaram a ser fixados anualmente por protocolo celebrado entre o ministério da tutela e as uniões

representativas das IPSS. Estas normas regulamentam os acordos de cooperação, por via dos quais os Centros Regionais de Segurança Social (CRSS) comparticipam nas despesas correntes de funcionamento dos equipamentos ou serviços das IPSS, os acordos de gestão, que visam confiar às IPSS a gestão das instalações, serviços ou estabelecimentos dos CRSS e ainda estabelecem um apoio financeiro do Estado às uniões até 70% do total das despesas orçamentadas (norma XXX do referido Despacho Normativo nº 75/92). Não entram no âmbito destes acordos as comparticipações dos CRSS na realização de obras em equipamentos de acção social das mesmas instituições que se encontram sujeitas ao Regulamento aprovado pela Portaria nº 499/95 de 25 de Maio.

A natureza contratual da cooperação entre o Estado e as IPSS, evidencia uma forma mercantil (embora não lucrativa) de prestação dos serviços de acção social. A negociação entre as partes é feita na «base de custos financeiros e no pressuposto de que esses custos serão suportados pelo consumidor (utente e, na sua impossibilidade, o Estado)» (Hespanha *et al.*, 2000, p. 142).

O quadro dos critérios de apoio financeiro elaborado pelo grupo de trabalho constituído em 1995 no âmbito do Ministério da Solidariedade e da Segurança Social mostra a evolução dos critérios técnicos sobre transferências financeiras para as instituições de solidariedade social (Quadro 19). Pedro Hespanha faz notar as consequências de as comparticipações serem actualmente uniformes. Assim, o facto de as comparticipações «não atenderem nem às particulares condições de cada instituição (e, designadamente, à respectiva capacidade económica e financeira) nem à situação socio-económica dos utentes, gera iniquidades e perversões na ajuda do Estado, tais como a não admissão da população mais necessitada, a falta de estímulo para desenvolver certas respostas e a diversidade das tabelas de comparticipação familiar» (2000 p. 315).

Este aspecto é igualmente tido em conta na abordagem feita por José Maia, Presidente da União das IPSS, sobre a actual política de comparticipações financeiras do Estado em relação às IPSS. Em sua opinião, para que esta política se dê por concluída falta «regulamentar o princípio da "diferenciação positiva", de modo a ficar assumido pelo Estado que, *quem provar ser pobre e em consequência da sua pobreza não puder suportar as comparticipações familiares devidas às Instituições que os atenderem, não ficará excluído na sua admissão, ficando o próprio Estado responsável*

por uma comparticipação adicional que lhe garanta o direito de igualdade de oportunidades, cumprindo-se assim um dos pontos mais relevantes e politicamente mais corajosos e justos contemplados no Pacto de Cooperação para a Solidariedade Social», a que a seguir aludimos (in *Solidariedade*, Outubro, 2000, p. 28).

QUADRO 19 – CRITÉRIOS DE APOIO FINANCEIRO ÀS IPSS

Anos	Critérios de apoio financeiro
1960-80	Pagamento total ou parcial dos encargos com o pessoal de acordo com a resposta social. Atribuição de um valor por utente/mês para manutenção, variável de resposta para resposta.
1981-1986	Determinação de um custo referencial por resposta social. Fixação de um limite máximo de comparticipação. Admissão de reduções às comparticipações.
1986-1988	Comparticipação financeira definida em função da capacidade económico-financeira da instituição, da zona de instalação e do rendimento dos utentes.
1988-1989	Fixação de 4 valores de comparticipação por resposta social de acordo com o rendimento dos utentes.
1990-...	Fixação por Protocolo de Cooperação de um único valor de comparticipação por resposta social aplicável ao universo das instituições (Cf. Anexo II).

Fonte: Luís (1997, p. 246) – extraído de "Acordos de Cooperação com a Segurança Social" (pol.) – grupo de trabalho, IGFSS e DGAS, 1995

Documento importante, o **Pacto de Cooperação para a Solidariedade Social** foi assinado em Dezembro de 1996 entre o Governo, a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP), a Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE), a União das Instituições Particulares de Solidariedade Social (UIPSS), a União das Misericórdias Portuguesas (UMP) e a União das Mutualidades (UM). Este instrumento não só revela o alargamento das parcerias aos mais importantes agentes e sectores da vida social como, simultaneamente, «visa criar condições para o desenvolvimento da estratégia de cooperação entre as Instituições do sector social que prosseguem fins de solidariedade social, a Administração Central do Estado e as Administrações Regional e Local» (cláusula I- Natureza).

A cooperação em causa, fundamental para a estratégia de erradicação da pobreza e para a construção de um novo modelo de protecção social, evidencia-se nos

objectivos e nos princípios definidos no Pacto:

Objectivos da cooperação (cláusula II- Cooperação):

- O desenvolvimento de uma **rede de apoio social integrado**, contribuindo para a cobertura equitativa do País em serviços e equipamentos sociais;
- A melhoria da qualidade e eficácia dos serviços e equipamentos sociais existentes e aperfeiçoamento das metodologias de intervenção;
- O fomento de iniciativas que visem a minimização dos efeitos das desigualdades e injustiças sociais e a promoção da dignidade e qualidade de vida e da saúde das pessoas, das famílias e das comunidades;
- A co-responsabilização dos diversos agentes do sector público e social e desenvolvimento sócio-local no fomento das iniciativas de intervenção social;
- A optimização dos recursos disponíveis, de modo a possibilitar melhores prestações sociais, assentes nas relações custo/benefício/qualidade dos serviços.

Princípios da cooperação (cláusula III- Princípios):

Para além dos princípios inerentes à lógica de parceria: o princípio **da autonomia, do reconhecimento da natureza e dos fins das instituições e da participação**, importa destacar os princípios que interessarão mais a uma estratégia de erradicação da pobreza e de protecção social: o princípio **da subsidiariedade** (que implica a intervenção das entidades mais abrangentes sempre que os problemas sociais não possam ser resolvidos pelas entidades mais próximas dos cidadãos) e o princípio **do planeamento** (que se traduz no estabelecimento de um *plano social* que vincula as Administrações e as Instituições no sentido de: definir prioridades; programar a cobertura equitativa do país em serviços/equipamentos sociais; prevenir/eliminar sobreposições de actuação e assimetrias geográficas; ter em conta a diversificação de prestações de acção social para o desenvolvimento das formas de apoio social directo às pessoas e às famílias, nomeadamente melhorando as condições

de vida do seu meio habitual).

Domínios de intervenção (cláusula IV- Áreas estratégicas de intervenção):

- educação pré-escolar;
- educação especial;
- apoio a pessoas com deficiência e a pessoas com doença mental;
- apoio aos idosos e/ou outros grupos vulneráveis, especialmente os grandes dependentes e as pessoas em convalescença, quer se encontrem no domicílio quer em equipamentos sociais;
- apoio a crianças e jovens vítimas de maus tratos, abandono ou que se encontrem em situação de risco;
- apoio e tratamento de toxicodependentes;
- apoio e tratamento de pessoas infectadas com o HIV;
- apoio às famílias carenciadas e à implementação do R.M.G.;
- promoção de iniciativas de emprego e de desenvolvimento local.

Compromissos (cláusula V- Compromissos):

Os diferentes parceiros assumiram compromissos a nível da implementação dos princípios enunciados e das medidas que os concretizam. No quadro da parceria fundamental Governo/Organizações da sociedade civil há a referir os compromissos especialmente assumidos por cada um destes parceiros.

O Governo assumiu a criação de condições para o aprofundamento gradual da intervenção da Administração Local na área social; a criação de mecanismos de articulação interministerial; a adopção de medidas legislativas que visem criar estruturas de participação e cooperação; a prestação de apoio técnico e financeiro às instituições; a criação de condições para o incentivo ao mecenato social e para o estímulo do voluntariado. No conjunto surgem iniciativas públicas inovadoras que, como em França, valorizam localmente a dimensão social (cf. Thévenot, 1994).

As organizações representativas da sociedade civil assumiram o incentivo das instituições associadas no sentido de contribuírem para o desenvolvimento das

comunidades em que se inserem; a dinamização de estratégias, junto das instituições associadas, que visem otimizar os recursos disponíveis (correcta utilização de meios e equipamentos, estabelecimento de justos critérios de comparticipações familiares e fomento de iniciativas de economia social ou outras que permitam aumentar a autonomia financeira).

Naturalmente que, a partir da assinatura do Pacto, o quadro legal da cooperação tenderá a ser alterado para se inscrever nos protocolos e acordos que o próprio documento prevê (nº 3 da cláusula II- sobre a Cooperação).

Por outro lado, o apoio financeiro às IPSS pode ainda ter outras origens: o apoio à construção, remodelação e recuperação de equipamentos; o apoio ao abrigo de programas nacionais (p.e., programa nacional de luta contra a pobreza) e comunitários (p.e., programa INTEGRAR)³¹ e outros instrumentos, como sejam a atribuição de subsídios eventuais e o Fundo de Socorro Social, destinados a responder a dificuldades financeiras excepcionais.

A Resolução do Conselho de Ministros nº 197/97, de 23 de Outubro, cria a **rede social** preconizada no Pacto da Solidariedade Social. Segundo o próprio documento, a rede social é «o conjunto das diferentes formas de entreatajuda, bem como das entidades particulares sem fins lucrativos e dos organismos públicos que trabalham no domínio da acção social e articulam entre si e com o Governo a respectiva actuação com vista à erradicação ou atenuação da pobreza e exclusão social e à promoção do desenvolvimento social». Esta rede surge assim como um modo particular de integração entre os sectores público e associativo. A resolução citada prevê estruturas de participação e cooperação a desenvolver do âmbito local ao nacional: ao nível de freguesia – a *comissão social de freguesia* (com atendimento ao público, visa essencialmente identificar e caracterizar os problemas sociais de cada freguesia, de modo a adequar as respectivas respostas); ao nível de municipal – o *conselho local de acção social* (assembleia onde têm assento as associações sociais do concelho e as delegações de vários serviços públicos); ao nível dos centros regionais

³¹ A partir de 1996, a redacção anual do Protocolo de Cooperação inclui a referência ao Desenvolvimento de Projectos Nacionais e Transnacionais. Aí é dito que o Ministério da tutela (na altura Ministério da Solidariedade e Segurança Social), e as uniões estabelecerão mecanismos de informação, consulta e apoio no sentido de proporcionar às IPSS condições de acesso a todos os programas e projectos nacionais e transnacionais que o Estado entenda dever desenvolver com a participação das Instituições, no âmbito da acção social, inserção social e luta contra a pobreza.

de segurança social – os conselhos previstos nos respectivos diplomas orgânicos; ao nível nacional – a *comissão de cooperação social*.

Esta estrutura complexa de regulação e todo um conjunto de medidas anexo, entre os quais se destaca o estatuto do voluntariado e a revisão do estatuto das IPSS e do seu regime de benefícios fiscais (decorrentes do estatuto de utilidade pública), revela novas formas de o Estado conceber e promover a protecção social no âmbito da acção social, pondo em evidência o papel das parcerias com o mercado e com o terceiro sector, especialmente nos domínios em que a proximidade é um factor relevante de sucesso das intervenções.

Em resumo, trata-se de uma política social que traduz, nitidamente, a intenção de reforçar o papel dos agentes locais e da sociedade civil no propósito de incrementar a coesão social. No entanto, há que atender ao contexto da sociedade portuguesa que se caracteriza, tradicionalmente, por uma baixa organização dos interesses dos cidadãos e por uma fraca interiorização dos seus direitos básicos (individuais e sociais). Neste quadro, onde não domina a participação e a exigência social, e onde as instituições da sociedade civil se apresentam muito dependentes do Estado, nomeadamente do ponto de vista regulatório e financeiro como vem sendo referido, importa que a institucionalização das novas políticas sociais seja acompanhada por uma activa intervenção reguladora, promovendo, em particular, a participação dos cidadãos e uma maior autonomia das IPSS.

Interessa, como refere Feio, «reter a ideia de que as iniciativas da sociedade, mesmo aquelas da maior utilidade pública, correm o risco de se esgotarem ou esvaziarem, se o Estado não as apoiar de forma vigorosa, tanto do ponto de vista técnico e financeiro, como através do seu discurso» (2000, p. 103). Interessa também ter presente as conclusões de um estudo recente que revela que a implementação das novas políticas sociais tem tido como reflexo o progressivo descomprometimento dos cidadãos pelas suas obrigações sociais, já que estes entendem que a protecção social é função do Estado. À medida que o Estado se assume como organizador das solidariedades colectivas, os cidadãos «difícilmente aceitam contribuir com outros recursos para além dos impostos que pagam» (Hespanha *et al.*, 2000, p. 315).

III - 2.2. A expressão dos acordos de cooperação

De modo a concretizar o que foi referido verificamos, através dos dados da DGAS, RSESS/98 (Rede de Serviços e Equipamentos Sociais), que os acordos de cooperação abrangeram nesse ano 3058 instituições não lucrativas (Quadro 20).

QUADRO 20 - INSTITUIÇÕES ACTIVAS COM ACORDOS DE COOPERAÇÃO NAS REGIÕES (CRSS) EM 1998

	Continente		Norte		Centro		Lisboa e V. Tejo		Alentejo		Algarve	
	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%
Estab. Oficiais	193	6,3	9	1,1	23	2,3	151	16,6	9	3,5	1	1,0
Misericórdias (IPSS)	326	10,7	72	8,9	122	12,4	55	6,1	58	22,3	19	19,2
Outras IPSS/equip.	2539	83,0	725	90,0	840	85,3	702	77,3	193	74,2	79	79,8
Activ./Acord. Total	3058	100,0	806	100,0	985	100,0	908	100,0	260	100,0	99	100,0

Fonte: DGAS, RSESS/98 (Rede de Serviços e Equipamentos Sociais), 1998

Neste conjunto, a provisão de serviços e equipamentos sociais do âmbito da acção social é quase exclusivamente assegurada pelo sector privado, com 94% da rede existente. Os cerca de 6% respeitantes a "estabelecimentos oficiais" correspondem a serviços e equipamentos sociais do sector público, administrados por organismos estatais (Centros Regionais de Segurança Social e outros) e autarquias.

Os acordos de cooperação da acção social asseguraram o funcionamento de mais de 4100 equipamentos sociais no Continente e abrangiam, em 31 de Dezembro, um total de 368 365 utentes (Quadro 21). Através destes dados, verifica-se que a população média atendida por equipamento é relativamente elevada, particularmente nas "misericórdias" e nos "estabelecimentos oficiais", com valores superiores ao valor do Continente.

QUADRO 21 - ÂMBITO DOS ACORDOS DE COOPERAÇÃO :1998

	Âmbito dos acordos			Ut./Equip.
	Instituições	Equipamentos	Utentes	
Estab. Oficiais	193	337	39043	115,9
Misericórdias (IPSS)	326	571	64794	113,5
Outras IPSS/equip.	2539	3209	264528	82,4
Total Continente	3058	4117	368365	89,5

Fonte: DGAS,RSESS,1998

Em geral, os acordos de cooperação seguem um modelo-tipo de resposta social, como se verifica no ano em consideração (Quadro 22).

QUADRO 22 - RESPOSTAS TIPIFICADAS POR VALÊNCIAS

Áreas de intervenção (capacidade contratualizada: 1998)	Respostas Tipificadas
Primeira e Segunda Infância (136 508 utentes)	Creches convencionais (crianças até 3 anos), Jardins de Infância/Estabelecimentos de Educação pré-escolar (dos 3 aos 5 anos), Amas (crianças de 3 meses a 2 anos, 4 crianças/ama), Creches Familiares (grupos de 12 a 20 amas)
Actividades de Tempos Livres (ATL) (85 417 utentes)	Centro ATL com ou sem refeição (dos 6 aos 12 anos), Centros Juvenis (jovens maiores de 12 anos), Ludotecas, Salas de Acolhimento (ocupação de população estudante) Centros de Animação Sócio-Cultural
Menores Privados Meio Familiar (19 979 utentes)	Lares de Menores (respostas residenciais para crianças e jovens), Colégios (actividades ensino/utentes dos lares), Oficinas Profissionais (formação profissional), Centros de Acolhimento de Emergência/Temporário (acolhimento situações de risco), Acolhimento Familiar (colocação temporária em famílias), Adopção
Educação/Integração Menores Deficientes (11 958 utentes)	Centro de Apoio Sócio-Educativo (semi-internato), Lares de Apoio (alojamento temporário jovens e crianças), Apoio Técnico Precoce (crianças dos 0 aos 6 anos/ambulatório), Centro de Preparação Pré-Profissional, Centros de Formação Profissional, Consulta de Avaliação/Intervenção Pluridisciplinar), Apoio Técnico Pluridisciplinar (crianças, jovens, famílias), Aquisições Básicas
Invalidez e Reabilitação (9 907 utentes)	Centros de Reabilitação de Cegos, Centros de Reabilitação de Paralisia Cerebral, Centros de Actividades Ocupacionais (CAO – ocupação de deficientes na comunidade), Lares Residenciais (apoio a jovens e adultos utentes dos CAO), Apoio Domiciliário a Deficientes (cuidados básicos no domicílio), Acolhimento Familiar de Adultos Deficientes (temporário), Transporte de Deficientes
Terceira Idade (134 737 utentes)	Apoio Domiciliário (cuidados básicos), Lares de Idosos (resposta residencial temporária ou permanente), Residências para Idosos autónomos (apartamentos com serviços de utilização comum), Centros de Dia (serviços de apoio e convívio para idosos), Centros de Convívio, Acolhimento Familiar de Idosos (temporário), Lares de Idosos Dependentes, Apoio Domiciliário Nocturno, Apoio Domiciliário Integrado, Subsídios para Frequência de Lares (lucrativos ou não) não incluídos em acordo
Família e Comunidade (9 412 utentes)	Colónias/Centros de Férias, Refeitórios/Cantinas Sociais, Albergues Nocturnos (acolhimento nocturno), Centros Comunitários (resposta polivalente orientada para a promoção e integração social), Ajudantes Familiares (prestação de serviços a famílias), Atendimento/Acompanhamento Social (prevenção e resolução de problemas de exclusão social)
Toxicod dependência (183 utentes)	Equipas de Apoio Social Directo (integração em situação de crise), Centros de Dia (ocupação, convívio, apoio social), Comunidades Residenciais de Estada Prolongada (unidades terapêuticas), Apartamentos de Reinserção (acolhimento e apoio na reinserção social)
Apoio Pessoas Infectadas com VIH e Famílias (581 utentes)	Centros de Atendimento Acompanhamento Psicossocial, Serviço de Apoio Domiciliário, Centros de Dia, Residências

Fonte: DGAS, RSESS, 1998

As valências tradicionais, relacionadas com a infância e a terceira idade, são as que mais se evidenciam em termos de capacidade contratualizada com a Segurança Social (Quadros 22 e 23). A importância numérica dos utentes das IPSS (incluindo as misericórdias) é patente em todas as áreas de intervenção, desde as relacionadas com a infância, passando pela invalidez/reabilitação e terceira idade, sem esquecer a exclusividade no apoio à toxicod dependência (Quadro 23).

QUADRO 23 - ÁREA DE INTERVENÇÃO ACORDOS DE 1998

Área de Intervenção	Capacidade contratualizada	Utentes		
		Total	IPSS	% IPSS
1ª e 2ª Infância	136508	128678	119289	92,7
ATL (crianças e jovens)	85417	75559	72391	95,8
Menores (priv. meio famil.)	19979	18942	9467	50,0
Menores deficientes	11958	10792	6137	56,9
Invalidez/Reabilitação	9907	8890	7405	83,3
Terceira Idade	134737	115276	108159	93,8
Família e Comunidade	9412	9614	5986	62,3
Toxicod dependência	183	211	211	100,0
Doentes com VIH	581	403	277	68,7
TOTAL	408682	368365	329322	89,4

Fonte: DGAS, RSESS, 1998

III – 2.3. A estrutura económica e financeira das IPSS

O "inquérito às IPSS", realizado pelo INE em 1993 e repetido posteriormente, permitiu algum conhecimento sobre a estrutura económica e financeira das IPSS nos anos de 1993 e 1994.

Destacam-se, como principais componentes das despesas, os "custos com pessoal" (60,8 milhões de contos em 1993 e 68,2 milhões de contos em 1994). Esta verba representa, em 1994, mais de 50% das despesas das IPSS (Quadro 24). As despesas não salariais referem-se, na sua maior parte, à aquisição de bens e serviços, mais de 30% em qualquer dos anos.

QUADRO 24 - PRINCIPAIS RUBRICAS DE DESPESA DAS IPSS (%)

Despesas	1993	1994
Custos das mercadorias vendidas e materiais consumidos	16,1	17,0
Fornecimentos de serviços externos	17,1	18,6
Custos com pessoal	45,1	51,1
Benefícios processados	3,1	2,3
Amortizações do imobilizado	4,1	5,0
Outras	14,5	6,0
Total	100,0	100,0

Fonte: INE, Inquérito às IPSS (1993,1994)

As principais fontes de financiamento das IPSS foram as "comparticipações e subsídios à exploração" (57,8 milhões de contos em 1993 e 52,4 milhões de contos em 1994) e as "prestações de serviços" (43,8 milhões de contos em 1993 e 52,4 milhões de contos em 1994). No conjunto, as transferências do sector público (em torno de 40%) e os contributos dos utentes, correspondendo, de modo geral, às "prestações de serviços" (mais de 30%), constituem a maior parte das receitas das IPSS (Quadro 25).

No grupo de transferência de recursos a título de subsídios e participações, os CRSS são a principal fonte de receitas, com 74% desta rubrica em 1993 e 80% em 1994.

Finalmente, os dados recentemente fornecidos pelo INE (2001) sobre a repartição das despesas e das receitas das IPSS por grandes grupos de actividades

(acção social e outras actividades), revela uma diminuição nas despesas com a acção social de cerca de 10% no período 1995-1999 (Quadro 26), a par do aumento dos encargos com as "outras" actividades. No capítulo das receitas, regista-se, neste período, uma leve quebra da participação da acção social e um ténue aumento dos proveitos com as "outras" actividades, apesar da diminuição registada no ano de 1999 (Quadro 27).

Ainda que alguns destes dados sejam antigos, todos são interessantes pelas reflexões que suscitam, quando articulados com algumas questões levantadas no capítulo de enquadramento do trabalho. Estes dados podem ainda ser confrontados com as informações recolhidas através do inquérito postal e na pesquisa de campo, realizada na região do Alentejo.

QUADRO 25 - PRINCIPAIS RUBRICAS DE RECETTA DAS IPSS (%)

Receitas	1993	1994
Vendas	6,1	5,1
Prestações de serviços	32,5	35,7
Proveitos e ganhos extraordinários	9,8	9,8
Proveitos financeiros	5,6	5,9
Comparticipações e subsídios à exploração	42,9	39,7
Outros	3,1	3,8
Total	100,0	100,0

Fonte: INE, Inquérito às IPSS (1993,1994)

QUADRO 26 – DESPESAS DAS IPSS EM MILHÕES DE ESCUDOS (10⁶ ESC)

Anos Despesas	1995		1996		1997		1998		1999	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Acção Social	91003	91,4	95453	86,8	101189	85,5	121869	81,1	147221	81,5
Outras Actividades	8519	8,6	14519	13,2	17229	14,5	28465	18,9	33474	18,5
TOTAL	99522	100,0	109972	100,0	118418	100,0	150334	100,0	180659	100,0

Fonte: INE, dados não publicados, 2001

QUADRO 27 – RECEITAS DAS IPSS EM MILHÕES DE ESCUDOS (10⁶ ESC)

Anos Receitas	1995		1996		1997		1998		1999	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Acção Social	105658	92,0	121079	89,8	140520	88,3	179470	88,1	229029	90,5
Outras Actividades	9173	8,0	13693	10,2	18665	11,7	24309	11,9	24015	9,5
TOTAL	114831	100,0	134772	100,0	159185	100,0	203779	100,0	253044	100,0

Fonte: INE, dados não publicados, 2001

IV - AS IPSS NO QUADRO DA ACÇÃO SOCIAL: O CASO DO ALENTEJO

No sentido de se concretizarem e aprofundarem os aspectos tratados nos capítulos anteriores e de analisar o contributo das IPSS para o desenvolvimento local e para a promoção da participação cívica, decidimos eleger a Região do Alentejo como caso de estudo.

Esta escolha deriva essencialmente de duas ordens de razões: por um lado, temos uma ligação de proximidade, geográfica e afectiva, que nos encaminhou para esta região; por outro, cremos que, pelo facto de o Alentejo apresentar problemas relevantes ao nível da coesão social e territorial, o estudo da solidariedade social ganha aqui uma acuidade especial.

Interessa ainda acrescentar que, como se verificará mais adiante, o Alentejo contém um leque de situações suficiente diversificado para poder, de alguma forma, representar o todo nacional.

IV – 1. ENQUADRAMENTO: PERFIL SOCIAL DO ALENTEJO

O Alentejo, na soma das suas quatro sub-regiões (o Alto Alentejo, o Alentejo Central, o Baixo Alentejo e o Alentejo Litoral), abrange 26 931 Km², perto de um terço da superfície do País. De acordo com os dados preliminares dos Censos 2001, a população residente no Alentejo é de 534 362 indivíduos, ou seja, apenas 19,8 hab./Km² e pouco mais de 5 % da população nacional.

A Região é das mais pobres da União Europeia. O seu PIB *per capita* situava-se, em 1996, a menos de 60 % da média comunitária. Esta é uma das regiões portuguesas onde as questões de coesão social e territorial se colocam de forma mais premente.

Como refere J. Gaspar, o Alentejo sempre foi pouco povoado e para isso há a registar as contribuições da falta e irregularidade da distribuição da água, a estrutura da posse e da exploração da terra (latifúndio) e a instabilidade dos preços das produções agrícolas, silvícolas e pecuárias (1993, p. 143).

Nas últimas décadas, a evolução demográfica da Região acaba por revelar uma tendência consolidada para a perda de população³², em grande parte associada à emigração, para o estrangeiro e para as regiões mais desenvolvidas do País. Verifica-se a partida de uma parte muito considerável da mão-de-obra libertada da actividade agrícola, que não encontra alternativa de emprego na Região. Nos últimos anos, o Alentejo perdeu também a capacidade de se auto-regenerar demograficamente, devido ao efeito conjunto da baixa da taxa de fecundidade³³ e do envelhecimento da população (Quadro 28).

O processo migratório também tem reflexos no despovoamento, particularmente intenso nas áreas rurais mais deprimidas, onde a população é cada vez mais idosa.

Apesar da continuada redução do efectivo demográfico, a população activa tem

³² De acordo com projecções já efectuadas para a Região em meados dos anos 90 (Pinto, 1995 e CCRA, 1996).

³³ Em 1998, a taxa de fecundidade da Região situava-se abaixo de 40‰ quando, a nível nacional, este valor era de 44‰.

vindo a registar aumentos absolutos, provocados sobretudo pela crescente participação das mulheres no mercado de trabalho (a taxa de actividade feminina passou de 29,9 % para 36,6 % entre 1991 e 1998).

QUADRO 28- INDICADORES SOCIAIS DO ALENTEJO

	Portugal	Alentejo	Alentejo Litoral	Alto Alentejo	Alentejo Central	Baixo Alentejo	<i>CV concelho</i>
Densidade Populacional (hab/km ²) em 1998	108,6	18,9	17,6	20,2	23,1	15,4	<i>0,66</i>
Taxa de Natalidade (‰) em 1998	11,4	9,0	8,4	8,7	9,2	9,5	<i>0,22</i>
Taxa de Mortalidade (‰) em 1998	10,7	15,1	14,1	15,9	13,5	17,1	<i>0,24</i>
Taxa de Nupcialidade (‰) em 1998	6,7	5,2	5,6	5,2	5,2	4,9	<i>0,22</i>
Taxa de Divórcio (‰) em 1998	1,5	1,0	1,5	0,9	1,0	0,8	<i>0,62</i>
Nados Vivos fora do Casamento (%) em 1998	20,1	28,4	37,5	24,4	24,3	31,0	<i>0,32</i>
Casamentos Católicos (%) em 1998	67,0	53,8	44,5	54,9	55,6	57,8	<i>0,18</i>
Índice de Envelhecimento em 1998	90,3	150,9	140,0	164,8	148,0	149,7	<i>0,29</i>
Médicos por 1000 Habitantes (‰) em 1998	3,1	1,4	0,8	1,7	1,7	1,4	<i>0,80</i>
Pessoal de Enfermagem por 1000 Habitantes (‰) em 1998	3,9	3,2	1,5	3,9	3,4	3,6	<i>1,07</i>
Consultas por Habitante em 1998	3,7	3,6	3,0	3,9	3,8	3,3	<i>0,25</i>
Índice de Poder de Compra em 1998	100,00	70,33	69,21	70,06	76,23	63,88	<i>0,24</i>
Dimensão média das famílias em 2001	2,8	2,6	2,6	2,5	2,5	2,6	<i>0,05</i>
Variação da população residente Entre 1991-2001 (%)	4,6	-2,7	1,1	-6,0	0,1	-5,7	<i>1,25</i>

Fonte: INE, Anuários Estatísticos Regionais, 1999; Censos 2001, resultados preliminares (Região do Alentejo).

Os recursos humanos da Região caracterizam-se, em traços gerais, por um baixo nível de qualificação profissional. No que respeita ao desemprego, pese embora uma tendência decrescente, a Região tinha ainda em 1999 a taxa de desemprego mais elevada do País (11,3 %), muito superior à média nacional (5%). As características estruturais do desemprego expressam-se no peso dos desempregados de longa

duração (44,5 % estão desempregados há mais de um ano)³⁴. As mulheres são as principais afectadas, já que representam 68,4 % do desemprego da Região.

Neste quadro, as respostas de natureza social por parte do Estado³⁵ assumem uma enorme relevância, a par dos incentivos à captação de novos investimentos e à dinamização do tecido económico regional. Estes últimos têm contribuído para estimular novas dinâmicas de desenvolvimento, muito polarizadas pelos núcleos urbanos mais importantes, nomeadamente pela cidade de Évora, num processo de reestruturação da base económica da Região. Para J. Gaspar (1993), a melhoria das acessibilidades rodoviárias e ferroviárias deverá ser aproveitada no sentido de reforçar as vantagens de localização ganhas por centros instalados ao longo dos principais eixos: Lisboa-Madrid, Lisboa-Algarve, Lisboa-Sevilha, IP2 (Portalegre-Évora-Beja), IP6-Ponte de Sôr-IP2 (ligando o Oeste e o triângulo Tomar-Torres Novas-Abrantes a Ponte de Sôr e a Portalegre)

No entanto, as novas dinâmicas de desenvolvimento podem também estar presentes nas pequenas sedes de concelho e noutros núcleos rurais. Aqui há que partir das potencialidades locais com recurso à «iniciativa endógena e exógena, que tenha capacidade para perceber as vantagens locais num contexto de globalização» (Gaspar, 1993, p. 148).

Finalmente, renovadas ou novas dinâmicas de desenvolvimento têm a ver com os grandes projectos do Alentejo: o pólo industrial de Sines e o empreendimento de fins múltiplos de Alqueva.

³⁴ Segundo Palma Rita (1997), na área abrangida pelo Centro de Emprego de Évora (concelhos de Arraiolos, Évora, Portel, Redondo, Reguengos de Monsaraz e Viana do Alentejo), o desemprego de longa duração atinge mais os elementos idosos da população activa (a partir dos 45 anos), sem qualificação profissional específica, com características de analfabetismo ou outras que os colocam na situação de exclusão do mercado de trabalho. No entanto, este fenómeno afecta ainda uma parte dos jovens desempregados, com alguma qualificação escolar, e que procuram profissões não agrícolas em especial nas regiões rurais do interior. O autor refere que há uma desadequação entre a estrutura das actividades e as aspirações destes desempregados (p. 110).

³⁵ O "Plano Regional de Emprego para o Alentejo" associado ao lançamento das "Redes Regionais de Emprego" e a experiência do "Pacto Territorial para o Emprego do Norte Alentejano" são instrumentos da iniciativa estatal para minorar os impactos sociais da situação socio-económica da Região. Paralelamente, no âmbito do Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP) têm sido valorizadas as acções de formação profissional. Outras medidas a registar são a crescente implantação do Rendimento Mínimo Garantido, ligado a medidas de (re)inserção sócio-profissional, e o envolvimento crescente do terceiro sector, através de medidas como o "Pacto de Cooperação para a Solidariedade Social".

As actividades da fileira agro-alimentar³⁶ e florestal, que tradicionalmente constituíam o suporte da economia regional, têm vindo a ceder rapidamente o seu lugar a novas actividades de serviços. De acordo com o Programa Operacional da Região do Alentejo (PORA), o sector terciário é, em 1997, aquele que tem maior expressão (52,7 %) na estrutura de distribuição do VAB por sectores, com uma dinâmica de crescimento idêntica à do País, embora com forte representação dos serviços públicos não mercantis, prestados pelo poder central (ensino, saúde) e pelo poder local. Como consequência, o conjunto dos serviços instalado no Alentejo é muito pouco produtivo e eficaz, já que o VAB que gera é inferior às remunerações que distribui (Rêgo, 1995 e Santos, 1997).

O mesmo documento (PORA) refere que nos anos mais recentes há a registar alguma dinâmica no tecido económico, de que são sintomas não só alguns indicadores relacionados com a construção civil, o turismo e a criação e/ou localização de empresas, mas também a capacidade de fixação de investimento no âmbito dos regimes de incentivos ao investimento e ao emprego (PEDIP, PROCOM, SIFIT, RIME, SIR, IDL). Esta dinâmica tem sido particularmente evidenciada em Évora, Portalegre, Sines, Campo Maior e Ponte de Sôr e ainda, embora com menor intensidade, em Vendas Novas, Vila Viçosa, Aljustrel, Grândola e Beja.

O aumento dos ritmos de crescimento económico evidenciam, simultaneamente, a marginalização de segmentos importantes da população e de vastos territórios, que não acompanham o processo de mudança.

A elevada taxa de desemprego, associada ao acentuado envelhecimento demográfico (Quadro 28) e à segregação dos espaços mais periféricos da Região, está na base do aparecimento de significativos problemas de pobreza e exclusão social, particularmente entre os idosos inactivos que provêm de profissões pouco diferenciadas, ligadas à agricultura, e que na sua maior parte auferem pensões muito baixas.

Face a estas novas realidades, as políticas de desenvolvimento têm-se centrado simultaneamente na promoção dos factores determinantes de desenvolvimento a longo

³⁶ Há a referir a importância crescente dos produtos de qualidade originários da Região, com perspectivas de desenvolvimento interessantes num quadro de afirmação das especificidades regionais.

prazo e na minimização dos efeitos sociais da mudança. Neste contexto, assume primordial importância a generalização do acesso à educação e ao conhecimento (Rita, 1997, p. 118), bem como o fortalecimento das estruturas sócio-económicas, de modo a possibilitar uma evolução positiva no rendimento disponível das famílias e, simultaneamente, uma melhoria das condições de vida das populações.

Nos últimos anos foi feito um significativo investimento no sector educativo que, no entanto, não alterou as ainda importantes dificuldades de acesso aos equipamentos educativos, sobretudo ao nível do ensino secundário. Neste caso, é de referir que apenas 24 dos 46 concelhos da Região asseguravam, em 1997, a escolaridade obrigatória e o ensino secundário completo (INE-DRA, 1997). Esta situação tende a ser colmatada pela difusão do ensino técnico profissional. Mas, em muitos casos, a população estudantil que frequenta o 12º ano desloca-se para fora do concelho de residência. Para além deste facto, os estabelecimentos do 2º e 3º ciclos do ensino básico e do ensino secundário situam-se, em geral, na sede de concelho, obrigando os alunos a deslocações e a estadias diárias prolongadas fora do lugar de residência. Mesmo assim, a rede escolar evidencia uma razoável situação, em termos quantitativos, apesar da insuficiente oferta ao nível da educação pré-escolar pública, particularmente nítida no Alentejo Central (Quadro 29).

A rede de centros e postos de saúde, responsável pela prestação dos cuidados de saúde primários, caracteriza-se pela existência de elevados problemas ao nível das acessibilidades, que afectam particularmente as populações rurais mais periféricas relativamente às sedes de concelho. Por outro lado, verifica-se também uma significativa carência de estruturas de internamento para doentes idosos, que não necessitam de cuidados hospitalares. Naturalmente, este aspecto é acentuado pelo progressivo envelhecimento da população.

Quanto aos recursos humanos de saúde, o mesmo quadro mostra que a Região Alentejo tem um número de médicos e de enfermeiros por habitante inferior à média nacional. Uma vez mais estes indicadores são passíveis de importantes variações concelhias, como o atestam os altos valores dos coeficientes de variação.

QUADRO 29 – ESTABELECEMENTOS DE ENSINO, SEGUNDO OS ENSINOS MINISTRADOS E A NATUREZA INSTITUCIONAL, EM 2000-2001, POR NUT III

Região Alentejo e Sub-regiões (NUT III)	ENSINOS MINISTRADOS																				
	Pré-escola			Ensino Básico 1º ciclo			Ensino Básico 2º ciclo			Ensino Básico 3º ciclo			Ensino Secundário			Escolas Profissional			Ensino Superior		
	Total	Público	Privado	Total	Público	Privado	Total	Público	Privado	Total	Público	Privado	Total	Público	Privado	Total	Público	Privado	Total	Público	Privado
Alentejo	392	283	109	599	585	14	159	150	9	105	96	9	47	44	3	22	2	20	13	10	3
Alentejo Litoral	69	50	19	131	130	1	19	19		21	20	1	10	9	1	4	1	3			
Alto Alentejo	94	69	25	122	117	5	41	33	8	27	23	4	11	9	2	6		6	4	4	
Alentejo Central	122	71	45	162	155	7	47	47		27	25	2	14	14		6		6	2	2	
Baixo Alentejo	107	87	20	184	183	1	52	51	1	30	28	2	12	12		6	1	5	7	4	3

Nota: Cada estabelecimento de ensino é contado tantas vezes quantos os ensinos que ministra.

Fonte: Ministério da Educação, Prospectiva e Planeamento – Estatísticas preliminares.

Mas é, sobretudo, na relação entre acesso a serviços essenciais e nível de mobilidade que se verificam as situações de maior carência.

A rede urbana regional é constituída por um número reduzido de pólos urbanos de média dimensão, que concentram uma parcela muito significativa desses serviços. Assim, e acima do nível elementar das sedes de concelho³⁷, o Alto Alentejo tem a polarização principal em Portalegre, o Alentejo Central está centrado em Évora e o Baixo Alentejo é comandado por Beja. Como refere J. Gaspar, «enquanto a centralidade de Évora é perfeita relativamente a este nível territorial, as de Portalegre e de Beja são nitidamente insuficientes sofrendo a “competição” de outros centros, particularmente nítida no caso de Elvas relativamente a Portalegre» (1993, p.150). O Alentejo Litoral, mais autónomo, carece de um centro urbano com maior capacidade de provisão de bens e serviços. De certa maneira, o triângulo urbano Santiago do Cacém-Sines-Santo André prefigura essa função. Em contrapartida, nas extensas áreas rurais, onde predominam lugares de muito pequena dimensão e com grandes afastamentos médios em relação à sede de concelho, a escassez dos serviços essenciais é a norma.

Por outro lado, no desenvolvimento das acessibilidades (redes viárias e sistemas de transportes) tem-se privilegiado a disponibilidade de uma boa rede de infra-estruturas rodoviárias de âmbito nacional e regional, e menos a articulação interna da Região, com um evidente desajustamento do seu sistema ferroviário e dos transportes urbanos e inter-urbanos.

É na conjugação dos factores “envelhecimento”, “baixo rendimento” e “mobilidade reduzida”, inerente às áreas rurais de baixa densidade, que se encontram as situações mais complexas de exclusão social, para mais, numa região onde a família tem um papel mais ténue do que no resto do País ao nível da coesão social (André *et al*, 2000). Note-se que a fraqueza dos laços de solidariedade familiar prende-se com o reduzido número de famílias alargadas (Quadro 28). Estas sempre favorecem, nos grupos mais pobres, a prestação de ajudas consideráveis dirigidas, em especial, às crianças e aos idosos.

Mas é igualmente neste contexto que algumas das experiências mais

³⁷ A rede das sedes de concelho distribui-se com uma distância média de 10 a 20 km, o que justifica a ocorrência de um conjunto de serviços e equipamentos que lhes conferem assinalável importância ao nível da administração local (IAPMEI/CCRA, 1993, p. 3.1).

inovadoras de prestação de serviços sociais de proximidade têm tido lugar. A valorização de iniciativas de nível local, que potenciam a criação de redes de cooperação com fortes raízes na tradição de solidariedade social e numa extensa malha de organizações (de âmbito social, económico, cultural), constitui uma vertente da promoção da coesão económico-social regional.

Caracterização social dos concelhos do Alentejo

Recorrendo mais uma vez à análise tipológica determinámos os principais perfis do comportamento social dos 46 concelhos que compunham a Região em 1998³⁸. Na base desta análise estão 14 indicadores sociais (os mesmos apresentados anteriormente no quadro 29) relacionados com a demografia, o casamento, a família, a saúde e a situação económica da população.

A tipologia foi construída com base numa análise de componentes principais realizada a partir das 14 variáveis. Seguiu-se uma classificação hierárquica ascendente efectuada a partir dos *scores* das quatro principais componentes. Finalmente foi descrito cada grupo de concelhos (os quatro grupos mais estáveis). Esta descrição assenta nas sub e sobre-representações de cada variável em cada um dos grupos³⁹.

³⁸ Actualmente a Região Alentejo é composta por 47 concelhos. Este facto deve-se à reintegração do Gavião em 1999 (Dec-Lei nº 317 de 11 de Agosto).

³⁹ A análise de componentes principais é uma técnica de análise multivariada que, partindo de um quadro inicial de n indivíduos ou unidades de análise, por m variáveis ou características, o reduz a um conjunto de componentes ou factores, cada uma delas contribuindo, numa determinada proporção (*valores próprios*), para a explicação da variância associada a esse quadro de dados inicial. Deste modo, é possível escolher, pela observação dos "valores próprios" de cada uma das componentes ou factores quais as que melhor caracterizam aquele quadro inicial, num balanço entre a garantia da maior coerência e significado da informação retida, por um lado, e o menor número possível de componentes ou factores, por outro. Da correlação entre os valores padronizados das variáveis e as componentes ou factores resulta um quadro de "loadings" a partir do qual é possível identificar quais as variáveis que mais contribuem para a definição desses mesmos factores ou componentes. Por outro lado, da correlação entre os perfis de variação associados a cada uma das unidades de análise e cada uma das componentes ou factores resulta um quadro de "scores" que, na essência, corresponde à verificação do grau de representação de cada uma das componentes seleccionadas (por sua vez caracterizadas a partir do quadro de "loadings") em cada uma das unidades de análise. Foi esta última saída do software utilizado (SPAD - Système Portable pour l'Analyse des Données) que foi adoptada como medida de distância para a aplicação de uma técnica de classificação ascendente hierárquica. Esta técnica, fazendo parte de uma família normalmente designada por "análise de clusters", procura agrupar indivíduos tendo em conta a sua distância relativa ponderada (dependendo do tipo de estratégia de agrupamento utilizada) de acordo com o seu perfil agregado de variação ao longo de um conjunto de características ou variáveis.

As formas de associação resultantes (Quadro 30 A e B) tornam-se evidentes através da árvore de ligação (Fig. 7) e do mapa da figura 8, onde se definem, com clareza, quatro grupos de concelhos⁴⁰. A principal oposição faz-se entre um pequeno grupo de três concelhos que detêm o mais alto nível urbano, acumulando funções administrativas elevadas e alto poder de compra (Portalegre, Évora e Beja), e o resto da Região. Este grupo caracteriza-se pela sobrerrepresentação dos recursos de saúde (médicos e enfermeiros), do poder de compra, da densidade populacional, da variação da população e da taxa de divórcio.

**QUADRO 30 - CARACTERIZAÇÃO DO CLUSTER DOS CONCELHOS DO ALENTEJO
(4 TIPOS/GRUPOS)**

A - valores médios das variáveis em cada tipo

variáveis	Tipo 1	Tipo 2	Tipo 3	Tipo 4	TOTAL
Taxa de Natalidade	8,27	9,93	10,51	8,89	8,62
Taxa de Mortalidade	16,59	20,53	13,19	13,81	16,47
Taxa de Nupcialidade	4,64	6,07	5,65	6,16	4,96
Taxa de Divórcio	0,72	0,30	1,30	1,72	0,81
Nados Vivos fora do Casamento	26,47	38,08	22,72	37,72	28,21
Casamentos Católicos	56,22	53,85	57,56	41,30	54,81
Índice de Envelhecimento	183,73	152,19	124,58	129,56	172,42
Médicos por 1000 Habitantes	0,80	0,61	3,58	0,81	0,97
Pessoal de Enfermagem por 1000 Habitantes	1,40	1,85	9,45	1,77	1,99
Consultas por Habitante	3,43	5,04	4,58	3,00	3,61
Índice Poder Compra	56,40	53,71	101,07	83,03	61,39
Densidade Populacional	18,63	10,16	41,25	38,55	21,10
Variação da População	-6,50	-3,05	1,08	6,91	-4,54
Dimensão média das Famílias	2,57	2,75	2,43	2,63	2,58

(continua)

⁴⁰ Os resultados a que chegámos vão ao encontro da análise do mesmo tipo feita pelo Instituto Nacional de Estatística – Direcção Regional do Alentejo em 1997, num estudo que procede a uma hierarquização dos municípios do Alentejo, com base num índice de desenvolvimento. Este índice, designado por índice sócio-económico, é um desenvolvimento da base metodológica utilizada pela CCRA (1984 e 1992) e resulta da utilização e combinação de informação estatística que quantifica o nível de equipamentos e serviços e o desempenho sócio-económico de cada um dos municípios de acordo com as respectivas características demográfica, económica e com a qualidade de vida das populações (1997, p. 252 e seguintes). Nesta análise são bem evidentes as áreas de influência dos principais centros capitais de distrito, do pólo de Sines, da zona dos mármore, do eixo Vendas Novas-Évora-Elvas, nas proximidades do eixo rodoviário Lisboa-Madrid, e em menor escala, o sistema mineiro de Neves-Corvo (concelho de Castro Verde). Relativamente à análise tipológica por nós definida aquela revela o peso da componente económica. A nossa análise preocupa-se mais em acentuar os aspectos demográficos e as variáveis do sector da saúde.

QUADRO 30 (continuação) - CARACTERIZAÇÃO DO *CLUSTER* DOS CONCELHOS DO ALENTEJO
(4 TIPOS/GRUPOS)

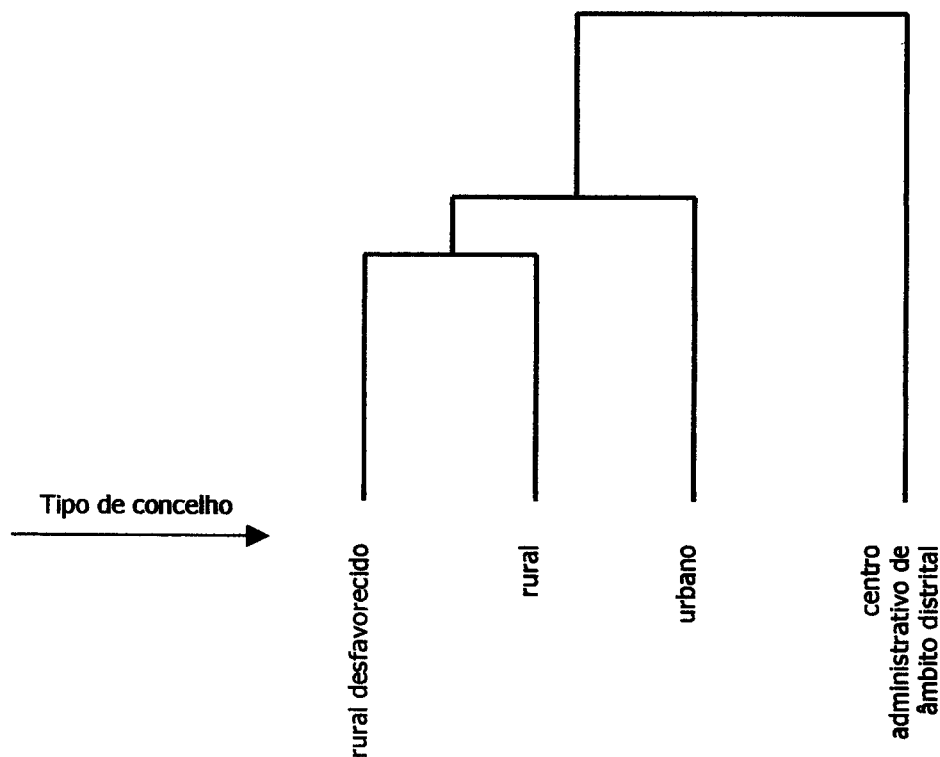
B - sobre e sub-representações das variáveis em cada tipo

Variáveis	Tipo 1	Tipo 2	Tipo 3	Tipo 4	TOTAL
Taxa de Natalidade	↓		↑		8,62
Taxa de Mortalidade		↑	↓		16,47
Taxa de Nupcialidade		↑	↑	↑	4,96
Taxa de Divórcio	↓	↓↓↓	↑↑	↑↑↑	0,81
Nados Vivos fora do Casamento		↑↑		↑↑	28,21
Casamentos Católicos	↑		↑	↓	54,81
Índice de Envelhecimento	↑	↓	↓	↓	172,42
Médicos por 1000 Habitantes	↓	↓↓	↑↑↑	↓	0,97
Pessoal de Enfermagem por 1000 Habitantes	↓↓	↓	↑↑↑	↓	1,99
Consultas por Habitante		↑↑	↑↑	↓	3,61
Índice Poder Compra	↓	↓	↑↑	↑↑	61,39
Densidade Populacional	↓	↓↓↓	↑↑	↑↑	21,10
Variação da População	↓		↑↑	↑↑↑	-4,54
Dimensão média das Famílias		↑			2,58

Estamos face às capitais das sub-regiões do Alto Alentejo, do Alentejo Central e do Baixo Alentejo.

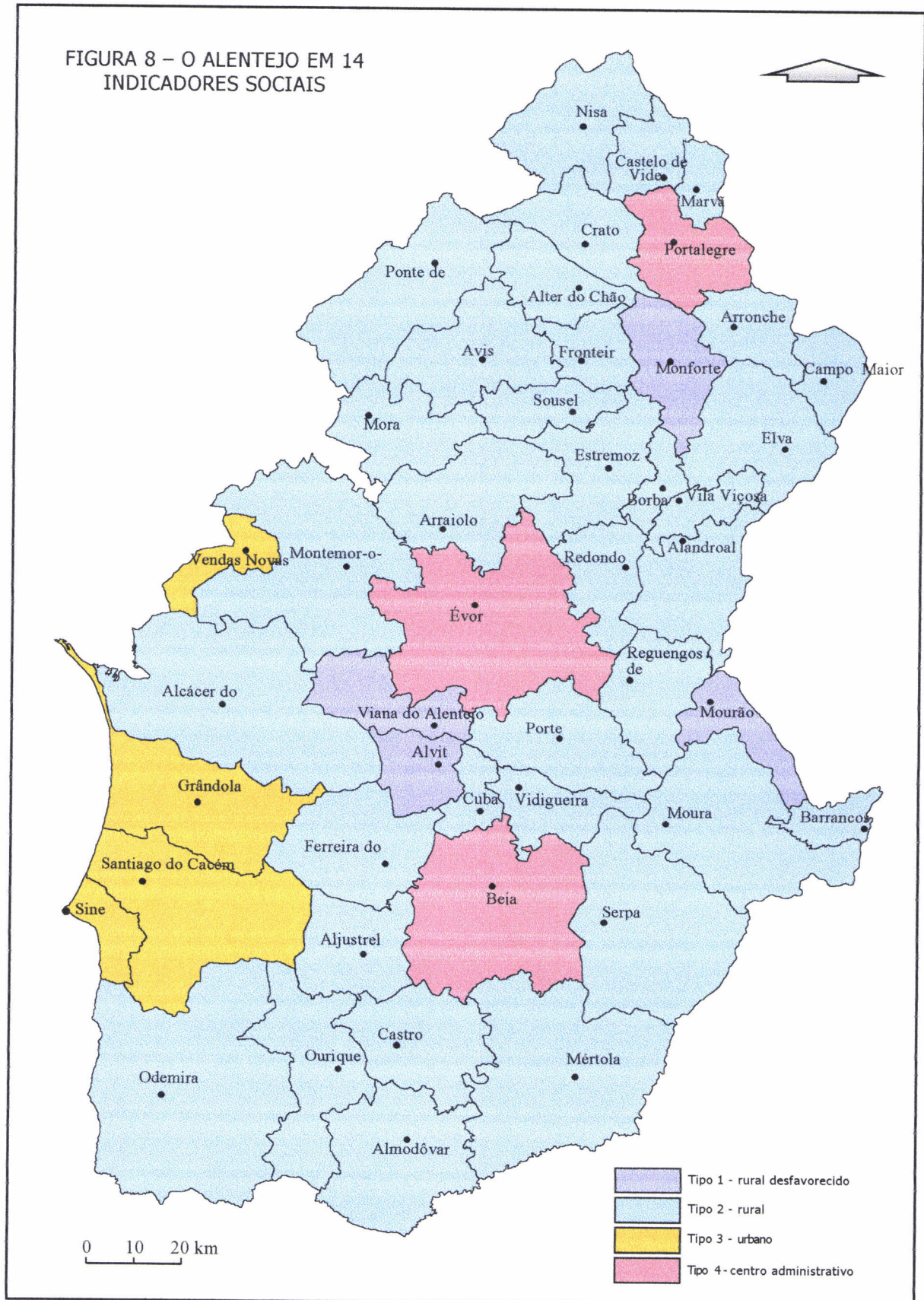
Individualiza-se, a seguir, um conjunto de quatro concelhos composto por Vendas Novas, Grândola, Santiago do Cacém e Sines. Estes concelhos têm um comportamento de cariz urbano (taxas de divórcio, variação da população, densidade populacional, poder de compra e nados vivos fora do casamento com valores elevados) e alguma continuidade espacial na sua distribuição, em particular, no caso de Grândola-Santiago do Cacém-Sines, no litoral alentejano.

FIGURA 7 – *CLUSTER* DOS CONCELHOS DO ALENTEJO COM BASE EM 14 INDICADORES SOCIAIS



Em Vendas Novas, a localização no eixo Lisboa-Caia, a proximidade da Área Metropolitana de Lisboa e a oferta de mão-de-obra constituem as vantagens locativas para a indústria e para o desenvolvimento urbano. Grândola, Santiago do Cacém e Sines, no Alentejo Litoral, beneficiando da localização intermédia entre Lisboa e o Algarve, assentam o desenvolvimento da sua rede urbana no turismo e nas condições favoráveis à actividade industrial (empresas do sector químico e do sector metalomecânico pesado), potenciada pelo pólo de Sines.

O grupo acima referido articula-se com dois subconjuntos com afinidades entre si. Assim, podemos identificar um primeiro conjunto de 35 concelhos que correspondem à generalidade da situação do Alentejo. Os concelhos aproximam-se pelos valores, particularmente baixos, assumidos pelas variáveis relacionadas com os recursos humanos de saúde, poder de compra, variação da população, densidade populacional, taxa de divórcio e taxa de natalidade (cf. Quadro 30 B). Estes concelhos, de características rurais, são o pano de fundo da Região.



Este primeiro subconjunto de concelhos, de características rurais, articula-se com um segundo subconjunto, definido pelas mesmas características, mas onde a situação sócio-económica é mais desfavorecida.

Daquele subconjunto fazem parte Monforte, Viana do Alentejo, Alvito e Mourão. Estes concelhos revelam densidade populacional e taxa de divórcio muito baixas, baixos recursos humanos de saúde, fraco poder de compra e taxa de mortalidade bem acima da média da Região. Trata-se de concelhos com uma situação sócio-económica periférica no conjunto regional. A proximidade de Évora, que mantém relações diárias de proximidade com concelhos limítrofes, como Viana do Alentejo (migrações pendulares), não altera, ainda, este quadro. No caso de Alvito, o recente desenvolvimento turístico pode vir a inverter, num futuro próximo, esta situação.

Finalmente, uma referência a Monforte e a Mourão: se o primeiro concelho se enquadra na área demograficamente mais envelhecida do Alentejo, o segundo, Mourão, detém uma posição fronteiriça onde a presença (até há pouco) de uma grande unidade industrial de produção de papel e as expectativas de desenvolvimento criadas em torno do empreendimento do Alqueva⁴¹ (CIDEDEC/IEFP-DRA, 1994) também não foram suficientes para reduzir os fluxos de saída de população do concelho.

⁴¹ A concretização da barragem de Alqueva só pode potenciar efeitos benéficos na demografia dos concelhos sob a sua influência, travando, desde já, o tradicional processo de rarefacção populacional.

IV – 2. DISTRIBUIÇÃO GEOGRÁFICA DOS SERVIÇOS SOCIAIS DO ÂMBITO DA ACÇÃO SOCIAL

A análise da distribuição espacial dos serviços de proximidade do âmbito da acção social, nos quais as IPSS têm papel preponderante (ver o ponto anterior sobre a expressão dos acordos de cooperação), procurará ter em atenção a posição dos concelhos e os aspectos de natureza sócio-económica que justificam a ocorrência das diferentes respostas sociais. Uma vez mais são utilizados os dados da DGAS, RSESS/98 (Rede de Serviços e Equipamentos Sociais) e o País⁴² é analisado no seu conjunto, na base do concelho. Para este primeiro nível de análise, a variável tida em consideração é a simples ocorrência de cada uma das 53 respostas sociais registadas no ano de 1998.

Ao Alentejo é dado relevo particular, uma vez que é nesta região que o estudo empírico de pormenor tem lugar. Assim, num segundo nível de análise os concelhos do Alentejo são objecto de uma caracterização estatística mais fina, de modo a poderem ser analisados os contrastes presentes na região. São então consideradas as análises concelhias das taxas de cobertura e das taxas de ocupação para as diferentes áreas de intervenção/grupos de resposta e o peso relativo de cada uma destas áreas de intervenção.

Os concelhos através dos serviços sociais

Com o objectivo de tipificar os concelhos a partir da ocorrência ou ausência das diversas respostas sociais (53 respostas _ ver quadro 31), efectuou-se uma análise factorial de correspondências múltiplas⁴³ seguida de uma classificação hierárquica ascendente construída com base nos *scores* dos 6 principais eixos factoriais.

⁴² O estudo refere-se apenas aos serviços sociais de acção social no chamado Portugal Peninsular/Continental.

⁴³ A análise factorial de correspondências múltiplas, uma técnica de análise multivariada que, à semelhança da análise de componentes principais procura, em termos simples, encontrar conjuntos de grupos de variáveis fortemente correlacionadas entre si (as componentes ou factores) sendo que a correlação entre cada conjunto é teoricamente nula, tem como particularidade o facto de utilizar variáveis medidas numa escala nominal (modalidades dentro de cada variável). Assim, a matriz de base para o cálculo dos factores é uma matriz binária que cruza unidades de análise com as modalidades de cada variável (Robinson, 1998).

QUADRO 31 – CONCELHOS ONDE OCORREM AS RESPOSTAS SOCIAIS EM 1998

	Respostas/valências	nº	%
1ª e 2ª infância	Amas	34	12,4
	Creche familiar	35	12,7
	Creche	257	93,5
	Jardim infância	250	90,9
ATL	ATL com refeição	193	70,2
	ATL sem refeição	169	61,5
	Centro juvenil	14	5,1
	Ludoteca	1	0,4
	Sala de acolhimento	1	0,4
	Animação sócio-cultural	5	1,8
Menores	Lar menores	77	28,0
	Acolhimento emergência menores	34	12,4
	Acolhimento familiar menores	55	20,0
	Serv. Adopção	24	8,7
Menores com deficiência	Apoio sócio-educativo	65	23,6
	Lar apoio	22	8,0
	Apoio técn. Precoce - fixo	29	10,5
	Apoio técn. Precoce - ambul.	2	0,7
	Centro prep. pré-profissional	9	3,3
	Centro formação profissional	9	3,3
	Consulta pluridisciplinar	2	0,7
Invalidez e reabilitação	Aquisições básicas	1	0,4
	Cegos	1	0,4
	Paralisia cerebral	9	3,3
	CAO	107	38,9
	Lar residencial	50	18,2
	Apoio domic. deficientes	12	4,4
	Acolhimento familiar	7	2,5
Idosos	Transporte deficientes	3	1,1
	Apoio domiciliário idosos	267	97,1
	Lar idosos	271	98,5
	Residência idosos	8	2,9
	Centro dia	265	96,4
	Centro convívio	103	37,5
	Acolhimento familiar	22	8,0
	Lar idosos dependentes	23	8,4
	Apoio domiciliário nocturno	2	0,7
Apoio domiciliário integrado	10	3,6	
Família e comunidade	Colónia férias	8	2,9
	Refeitório	21	7,6
	Centro comunitário	24	8,7
	Albergue nocturno	2	0,7
	Enfermaria	1	0,4
	Ajudantes familiares	1	0,4
	Atendimento psico-social	9	3,3
	Centro familiar	1	0,4
	Comunidade inserção	3	1,1
Toxico-dependência	Equipas apoio social directo	6	2,2
	Apartamento reinserção	9	3,3
SIDA	Apoio domiciliário doentes SIDA	5	1,8
	Atendimento psico-social	5	1,8
	Centro dia doentes SIDA	2	0,7
	Residência doentes SIDA	2	0,7

A tipologia apoiou-se ainda na descrição da partição do *cluster* em 5 grupos de concelhos (a partição mais significativa) através dos índices de sobrerepresentação e subrepresentação das variáveis.

As formas de associação tornam-se nítidas através da observação da árvore de ligação (Fig. 9). Em primeiro lugar, definem-se dois grandes agrupamentos de concelhos (A e B) que fazem a dicotomia mais urbano/menos urbano. Em geral as cidades mais importantes são inovadoras em matéria de prestação de serviços sociais de proximidade. É aí que se concentram os serviços menos banais. A dicotomia mais urbano/menos urbano corresponde a uma divisão litoral/interior. As exceções correspondem, quase sempre, a concelhos sedes de distrito. Assim sucede com Bragança, Viseu, Guarda, Castelo Branco, Portalegre, Évora e Beja. Em alguns concelhos do interior, próximos destes, como Vinhais, Seia, Covilhã, Montemor-o-Novo e Reguengos de Monsaraz, será interessante perceber as razões particulares que justificam a ocorrência de serviços sociais de proximidade pouco banais. Aparentemente, estes concelhos beneficiam de "proximidades" geográficas e relacionais que só estudos desenvolvidos localmente poderão clarificar.

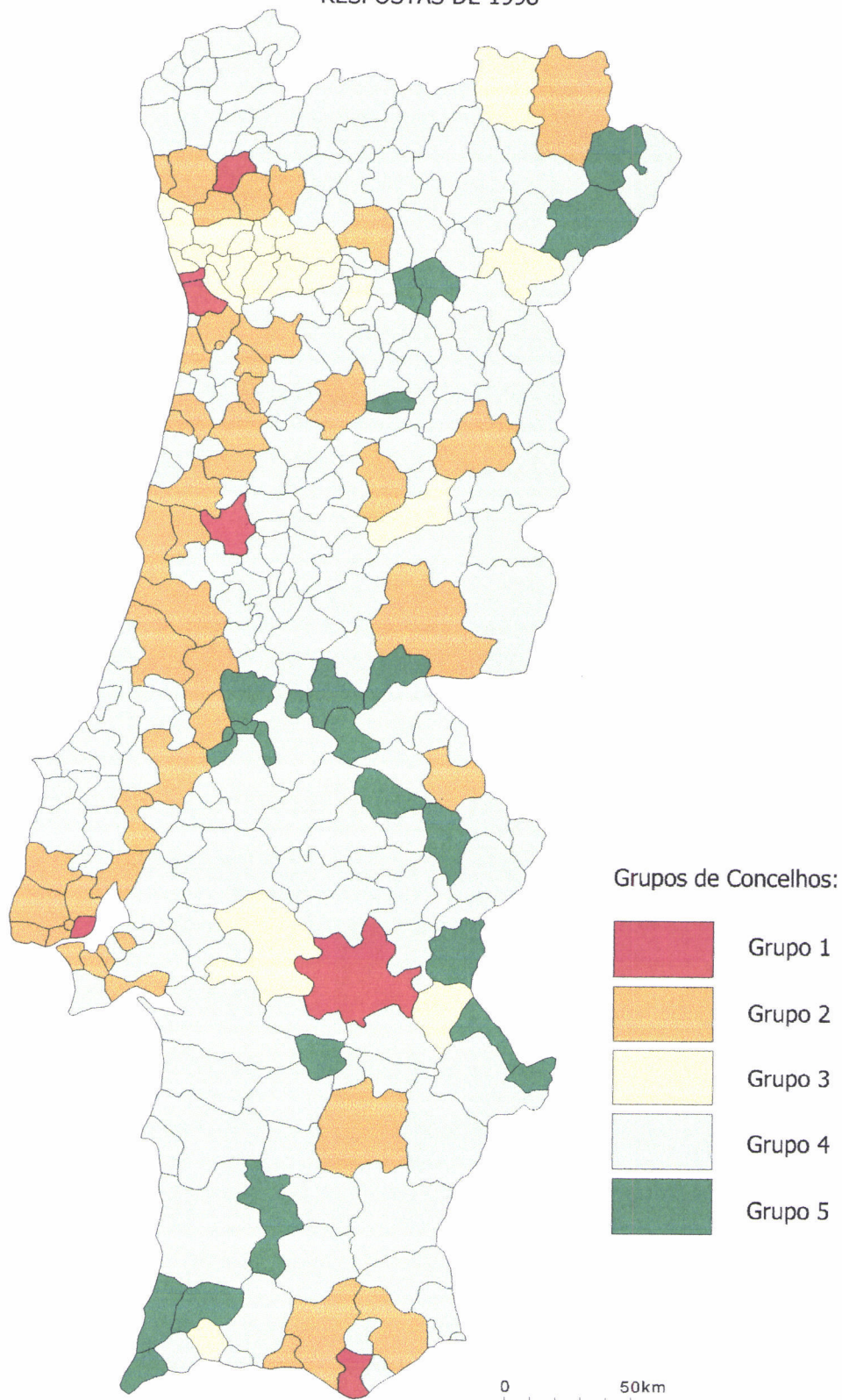
Abaixo destas duas classes de concelhos definem-se, com nitidez, os cinco grupos patentes no mapa da figura 10. Neste nível de análise é interessante observar o que caracteriza, em concreto, cada um dos grupos. Desde já os três primeiros grupos, mais urbanos, definem-se pela sobrerepresentação de diversas respostas de serviços sociais e os dois últimos definem-se pela ausência da oferta (Quadro 32).

A análise deste último quadro permite também identificar as valências inovadoras em cada área de intervenção/grupo de respostas. Em geral, respostas/valências relacionadas com os idosos não são factores de diferenciação dos concelhos dado que esta é a oferta mais banal, nomeadamente no que toca aos lares de idosos, ao apoio domiciliário ou aos centros de dia (Quadro 31).

FIGURA 9 – CLUSTER DOS CONCELHOS COM BASE NA OCORRÊNCIA DAS 53 RESPOSTAS SOCIAIS REGISTRADAS NO ANO DE 1998



FIGURA 10 - TIPOLOGIA SOCIAL DOS CONCELHOS COM BASE NA OCORRÊNCIA DAS RESPOSTAS DE 1998



QUADRO 32 – GRUPOS DE CONCELHOS DO ALENTEJO COM BASE NA OCORRÊNCIA DAS 53 RESPOSTAS SOCIAIS DE 1998

Grupos de respostas	Grupo de concelhos 1	Grupo de concelhos 2	Grupo de concelhos 3	Grupo de concelhos 4	Grupo de concelhos 5
Infância	Amas (12,4;71,4)	<u>Creche familiar</u> (12,7; 42,0) Jardim infância (90,9; 100,0)	Amas (12,4; 72,7)	Amas (87,7; 96,5) Creche familiar (87,3; 96,0) Jardim infância (90,9; 96,6) <u>Creche (93,5; 100,0)</u>	Jardim infância (9,1; 82,6) Creche (6,6; 69,6)
ATL	Animação sócio-cultural (1,8;28,6)	<u>ATL c/ refeição</u> (70,2; 98,0) ATL s/ refeição (61,5; 86,0) Centro juvenil (5,1; 16,0)			ATL c/ refeição (29,8; 87,0)
Menores	Lar (28,0;100,0) Acolh. emerg. (12,4;71,4) Serv. adopção (8,7;57,1)	Lar (28,0; 62,0) <u>Acolh. emerg.</u> (12,4; 46,0)	Lar (28,0; 59,1) <u>Serv. adopção</u> (8,7; 72,7) <u>Acolh. familiar</u> (20,0; 95,5)	Lar (72,0; 85,0) Acolh. emerg. (87,6; 97,7) Serv. Adopção (91,3; 98,8)	
Menores com deficiência	Ap. téc. prec. fixo (10,6;85,7) Centro pré-prof. (3,3;57,1) Apoio sócio-ed. (23,6;100,0) Lar de apoio (8,0; 71,4) Centro form. prof. (3,3; 42,9)	<u>Ap. téc. prec. fixo</u> (10,6; 34,0) Apoio sócio-ed. (23,6; 52,0) Lar de apoio (8,0; 24,0)		Ap. téc. prec. fixo (89,5; 98,8)	
Invalidez e reabilitação	Lar resid. (18,2;100,0) Paralisia cereb. (3,3;57,1) CAO (38,9;100,0) Apoio domic. (4,4;43,0)	<u>Lar resid.</u> (18,2; 60,0) <u>CAO</u> (38,9; 94,0)	Acolh. familiar (2,6; 22,7)	Lar resid. (81,8; 95,4) - CAO (61,1; 76,9)	
Idosos		<u>Centro de convívio</u> (37,5; 78,0)	<u>Acolh. familiar</u> (8,0; 54,6) Centro de convívio (37,5; 72,7)	Centro de convívio (62,6; 78,6)	
Família e comunidade	Atend. psico-social (3,3;57,1) Refeitório (7,6;57,1)	Centro comunitário (8,7; 22,0) Refeitório (7,6; 18,0)	Centro comunitário (8,7; 27,3)		
Toxicodependência	Apart. reinserção (3,3;57,1) Equipa apoio social directo (2,2;43,0)				
SIDA	Apoio domic. (1,8;43,0) Atend. psico-social (1,8;28,6)				

Legenda:

Presença da resposta social no grupo de concelhos com valores superiores a 2%

Presença da resposta social no grupo de concelhos com valores superiores a 5%

Ausência da resposta no grupo de concelhos com valores superiores a 5%

Entre parênteses encontram-se os valores percentuais assumidos pela resposta social no Continente e no grupo de concelhos.

O Alentejo no contexto nacional

O Alentejo está representado em todos esses cinco agrupamentos de concelhos.

Évora exemplifica a situação mais urbana, que se caracteriza pela sobrerrepresentação de serviços sociais de proximidade em praticamente todos os grupos de resposta. É neste conjunto de concelhos a que pertence Évora (juntamente com Braga, Porto, Vila Nova de Gaia, Coimbra, Lisboa e Faro) que se destacam os serviços relacionados com a SIDA e a toxicodependência, com muito fraca expressão na generalidade dos outros concelhos do País (Quadro 31).

Outros exemplos de serviços raros encontram-se na área de intervenção da invalidez e da reabilitação. Neste caso particular, verifica-se que os centros de apoio ocupacional (CAO) e os lares residenciais ocorrem em todos os concelhos deste grupo quando, a nível nacional, só estão representados, respectivamente, em 38,9 % e 18,1 % dos concelhos. Também o serviço de adopção, fracamente representado a nível nacional (8,7 %), tem neste grupo uma expressão significativa (57,1 %). Todas as situações evidenciadas no quadro 31 podem ser citadas. Globalmente, estamos perante serviços muito especializados que requerem pessoal com elevada formação profissional e que, por isso, mostram tendência para a concentração nos principais meios urbanos.

Portalegre e Beja representam a situação alentejana do escalão imediatamente inferior. Capitais de distrito e das sub-regiões do Alto e do Baixo Alentejo, detêm um elevado nível urbano em consonância com os outros quarenta e oito concelhos do mesmo agrupamento. Aqui estão sobrerrepresentados serviços sociais de proximidade relacionados com a infância e a juventude. Uma vez mais é notável a expressão assumida, nestes concelhos, pelo CAO e pelo lar residencial de deficientes (Quadro 31).

Montemor-o-Novo e Reguengos de Monsaraz são os concelhos do agrupamento seguinte que exemplificam, no Alentejo, uma situação caracterizada por uma grande

representação de serviços dirigidos aos menores, como os serviços de adopção e o acolhimento familiar. A presença forte das amas (72,7 %), contra a sua fraca expressão na totalidade do país (12,4 %), e o acolhimento familiar de idosos, com valores de 54,6 % face a uma situação de 8 %, merecem referência. Estamos perante concelhos com tradição na prestação de serviços sociais inovadores para os idosos. É o caso do Abrigo dos Velhos Trabalhadores de Montemor-o-Novo que funciona com grande dinamismo desde 1955 e da Fundação Maria Inácia Vogado Perdigão Silva de Regengos de Monsaraz que trabalha de modo inovador, junto dos idosos, desde 1969.

A maior parte (trinta e cinco) dos concelhos do Alentejo identificam-se com a maioria dos concelhos do País (Fig. 10). Neste grande conjunto de concelhos, a afinidade é dada, não só pela presença das creches e dos jardins de infância, mas também pela ausência de um conjunto importante de valências nas áreas da invalidez/reabilitação e dos menores (Quadro 31). O serviço de amas, as creches familiares e os centros de convívio para idosos têm aqui uma representação inferior à do total dos concelhos do País. Este agrupamento traduz a situação mais banal no que toca à distribuição dos serviços sociais do âmbito da acção social.

Alter do Chão, Monforte, Mourão, Barrancos, Alvito e Ourique são os concelhos do Alentejo que ilustram a situação mais desfavorável num conjunto de vinte e três concelhos a nível nacional. Trata-se quase sempre de concelhos do interior do País. São de algum modo excepção os concelhos que compõem o triângulo industrial de Torres Novas, Tomar Abrantes e, naturalmente, os concelhos do litoral algarvio. Neste conjunto a tónica é dada pela ausência de jardim de infância (69,6 % dos concelhos deste grupo não têm este serviço, contra 6,6 % de ausência a nível nacional) e das actividades de tempos livres (ATL) com refeição (87,6 % não têm esta oferta, valor que baixa para 29,8 % a nível nacional). A fraca expressão destes serviços, tanto no Alentejo como em outras regiões do interior, pode relacionar-se com a desertificação e o envelhecimento da população, factos que justificam a ausência de procura significativa.

Os contrastes no interior do Alentejo

A fim de caracterizar a diversidade de situações presentes nos cinco agrupamentos de concelhos definidos no primeiro nível de análise, são agora considerados os pesos relativos das várias áreas de intervenção/grupos de resposta e as suas taxas de cobertura (utentes/grupo etário alvo) e taxas de ocupação (utentes/capacidades).

Os concelhos dos grupos 1 e 2, ou seja, os concelhos de mais alto nível urbano, têm as respostas mais diversificadas embora com uma moderada representação da área de intervenção dos idosos (Quadro 33). Já os agrupamentos de concelhos 3 e 4 têm valores mais elevados nesta área. Em particular, os concelhos do grupo 3 (Montemor-o-Novo e Reguengos de Monsaraz) notabilizam-se pela especialização na área de intervenção dirigida aos menores, menores com deficiência e invalidez e reabilitação.

Quando se observam as taxas de cobertura e de ocupação deste agrupamento de concelhos (Quadro 34), verificamos não só que estes serviços estão totalmente ocupados mas também que a sua taxa de cobertura revela valores bem acima dos valores da região e mesmo do País.

Finalmente, o agrupamento de concelhos 5 caracteriza-se pela restrita diversidade de serviços sociais de proximidade. Os serviços existentes concentram-se na área de intervenção dos idosos, onde surge uma elevada taxa de cobertura. Paralelamente, os serviços dirigidos a crianças e jovens têm uma expressão muito fraca.

QUADRO 33 - PESO RELATIVO DOS VÁRIOS GRUPOS DE RESPOSTAS SOCIAIS NO PAÍS, NO ALENTEJO E NOS 5 GRUPOS DE CONCELHOS, 1998 (%)

		País	Alentejo	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4	Grupo 5
1ª e 2ª infância	<i>resp.</i>	29,5	26,0	28,2	27,6	21,7	27,6	4,5
	<i>capacid.</i>	33,4	27,2	28,6	34,1	23,1	26,8	6,3
	<i>utentes</i>	34,9	28,4	29,5	39,0	23,2	27,4	5,0
ATL	<i>resp.</i>	17,6	12,3	14,5	22,9	6,5	10,7	4,5
	<i>capacid.</i>	20,9	13,5	17,6	18,8	5,8	12,4	2,9
	<i>utentes</i>	20,5	12,9	16,6	17,4	5,2	12,0	2,5
Menores	<i>resp.</i>	4,1	3,9	6,8	4,8	10,9	2,5	2,3
	<i>capacid.</i>	4,9	3,1	9,8	3,1	4,8	1,5	0,3
	<i>utentes</i>	5,2	3,0	7,9	3,7	5,0	1,6	0,3
Menores com deficiência	<i>resp.</i>	2,4	1,4	2,6	4,8	2,2	0,4	0,0
	<i>capacid.</i>	2,9	1,1	1,9	2,8	4,4	0,3	0,0
	<i>utentes</i>	2,9	1,0	1,9	2,2	4,7	0,3	0,0
Invalidez e reabilitação	<i>resp.</i>	3,4	2,8	6,0	5,7	6,5	1,3	0,0
	<i>capacid.</i>	2,4	1,9	4,0	5,1	4,9	0,5	0,0
	<i>utentes</i>	2,4	2,0	4,2	5,2	5,1	0,5	0,0
Idosos	<i>resp.</i>	41,0	52,5	38,5	32,4	50,0	57,3	88,6
	<i>capacid.</i>	33,0	51,9	31,8	33,8	57,0	58,5	90,6
	<i>utentes</i>	31,3	51,4	33,2	30,5	56,8	58,2	92,2
Família e comunidade	<i>resp.</i>	1,6	0,8	1,7	1,9	2,2	0,2	0,0
	<i>capacid.</i>	2,3	1,2	5,8	2,3	0,0	0,0	0,0
	<i>utentes</i>	2,6	1,3	6,0	1,9	0,0	0,0	0,0
Toxicodependência	<i>resp.</i>	0,2	0,3	1,7	0,0	0,0	0,0	0,0
	<i>capacid.</i>	0,1	0,1	0,7	0,0	0,0	0,0	0,0
	<i>utentes</i>	0,1	0,1	0,7	0,0	0,0	0,0	0,0
SIDA	<i>resp.</i>	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	<i>capacid.</i>	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	<i>utentes</i>	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
TOTAL	<i>resp.</i>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	<i>capacid.</i>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	<i>utentes</i>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: DGAS, RSESS/98

QUADRO 34 - TAXAS DE COBERTURA E DE OCUPAÇÃO NOS VÁRIOS GRUPOS DE RESPOSTAS SOCIAIS NO PAÍS, NO ALENTEJO E NOS 5 GRUPOS DE CONCELHOS, 1998 (%)

		País	Alentejo	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4	Grupo 5
1ª e 2ª infância	tx cobertura	20,65	26,99	42,35	51,40	16,32	23,05	4,73
	tx ocupação	94,26	92,91	98,00	96,29	95,77	90,78	65,33
ATL	tx cobertura	5,56	4,37	7,99	7,00	1,32	3,73	0,84
	tx ocupação	88,45	84,98	90,13	78,15	86,15	85,84	71,43
Menores	tx cobertura	0,95	0,76	2,86	1,15	0,94	0,36	0,08
	tx ocupação	94,80	87,89	77,48	100,00	100,00	96,27	100,00
Menores com deficiência	tx cobertura	0,54	0,24	0,67	0,68	0,87	0,06	0,00
	tx ocupação	90,24	80,06	93,10	66,13	100,00	73,33	---
Invalidez e reabilitação	tx cobertura	0,09	0,10	0,33	0,34	0,19	0,02	0,00
	tx ocupação	89,73	92,78	100,00	85,09	100,00	93,41	---
Idosos	tx cobertura	7,98	12,29	15,12	10,73	8,80	12,14	17,28
	tx ocupação	85,55	88,29	99,52	75,93	95,01	88,60	83,39
Família e comunidade	tx cobertura	0,10	0,07	0,49	0,13	0,00	0,00	0,00
	tx ocupação	102,14	91,99	100,00	71,00	---	---	---
Toxico-dependência	tx cobertura	0,00	0,01	0,06	0,00	0,00	0,00	0,00
	tx ocupação	115,30	100,00	100,00	---	---	---	---
SIDA	tx cobertura	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	tx ocupação	69,36	---	---	---	---	---	---

Fonte: DGAS, RSESS/98

IV – 3. PERFIS, GÉNESE E ACÇÃO DAS IPSS

IV - 3.1. Caracterização e tipificação

Para caracterizar as IPSS procurámos identificar as variáveis que se prendem com a estrutura das instituições, ou seja, com aspectos formais e relativamente fixos destas entidades. Mas a análise das IPSS impõe igualmente detectar os seus pontos de vista, o que significa atender à sua originalidade e à sua liberdade. Assim, resolvemos incluir nesta caracterização um conjunto de aspectos operacionais que contribuem para a emergência dos pontos de vista e para a inovação. Na nossa perspectiva, face ao conhecimento das IPSS no terreno, estes aspectos operacionais são fundamentais no processo de inovação que envolve as IPSS: são eles que contribuem para o enriquecimento das instituições, ao determinarem a incorporação de “novos elementos” nas estruturas primitivas.

Tendo presente estes objectivos foi elaborado um inquérito postal (ver Anexo II) às IPSS do Alentejo: 367 entidades recenseadas nos Centros Regionais de Segurança Social (CRSS) de Beja, Évora e Portalegre e nos quatro concelhos alentejanos enquadrados pelo CRSS de Setúbal. As 150 respostas obtidas⁴⁴ (41%) permitem a caracterização referida.

O propósito inicial é definir vários perfis de IPSS, o que significa criar uma tipologia a partir das variáveis que constituem o “bilhete de identidade” destas organizações. Posteriormente, os diferentes tipos de IPSS serão cruzados com os aspectos operacionais que contribuem para a emergência dos pontos de vista. Neste passo da análise o objectivo centra-se na pesquisa de aspectos operacionais específicos a cada tipo ou transversais aos vários tipos de IPSS.

Finalmente, tentaremos identificar IPSS inovadoras e os momentos e as circunstâncias da inovação.

⁴⁴ O Anexo IV apresenta as 150 IPSS em que se baseou a análise.

Caracterização formal das IPSS

Recorreu-se uma vez mais à análise factorial de correspondências múltiplas, realizada a partir de oito variáveis, classificadas num conjunto diversificado de modalidades. Assim, foram consideradas: localização (freguesia sede de concelho; outra freguesia), natureza jurídica (associação; fundação; centro social paroquial; outra organização religiosa; irmandade/Santa Casa Misericórdia; cooperativa; casa do povo; associação mutualista; comissão de melhoramentos), data de constituição (Santa Casa Misericórdia – sem data; anterior a 1960; 1960-1974; 1975-1985; 1986-1989; 1990-1999; não responde), número de trabalhadores (até 5; 6-15; 16-25; 26-45; 46-125; não responde), voluntários (tem; não tem), número de utentes (menos de 60; 61-100; 101-200; 201-360; superior a 360; não responde ou variável), número de valências (1; 2; 3 e 4; 5-10; não responde), valências de cada grupo⁴⁵ (tem; não tem; não responde).

Seguiu-se uma classificação hierárquica ascendente efectuada a partir dos *scores* dos seis principais factores. Finalmente, foi feita a descrição de cada grupo de IPSS baseada nas sobrerrepresentações de cada modalidade em cada um dos seis grupos mais estáveis.

O Quadro 35 sintetiza os seis tipos de IPSS encontrados no Alentejo, identificando as modalidades das oito variáveis da estrutura base destas organizações que permitem a caracterização de cada grupo/tipo. Paralelamente, o Quadro 36 A a H apresenta a distribuição dos valores absolutos e relativos destas variáveis e das suas modalidades, na totalidade das IPSS que responderam ao inquérito e através dos seis tipos de IPSS encontrados.

⁴⁵ Foram considerados doze grupos de valências/respostas sociais: 1ª e 2ª infância; ATL; Menores; Menores com deficiência; Invalidez e reabilitação; Família e comunidade; Toxicodependência; Serviços e equipamentos articulados/Saúde mental; Respostas integradas; Serviços e equipamentos de produção material; outras.

QUADRO 35 – TIPOS DE IPSS DO ALENTEJO COM BASE NA OCORRÊNCIA DE 8 VARIÁVEIS RELACIONADAS COM A ESTRUTURA DAS INSTITUIÇÕES

Variáveis e modalidades características		Valores assumidos (%)	
		Nas IPSS do Alentejo	No grupo de IPSS
IPSS do grupo 1 (42)	Grupo de resposta: 1ª e 2ª infância	31.3	71.4
	Grupo de resposta: ATL	24.0	42.9
	N.º de utentes entre 101-200	22.7	54.8
	Data constituição: anterior a 1960	12.0	31.0
	Data constituição: 1960-1974	9.3	23.8
	N.º de trabalhadores: 26-45	14.7	33.3
	N.º de trabalhadores: 16-25	19.3	35.7
	Natureza jurídica: fundação	8.0	21.4
	N.º de valências: 5-10	19.3	33.3
IPSS do grupo 2 (59)	N.º de utentes: menor que 60	28.7	61.0
	N.º de trabalhadores: 6-15	28.0	50.9
	N.º de trabalhadores até 5	17.3	35.6
	Localização: freguesia fora sede concelho	48.7	72.9
	N.º de valências: 2	23.3	42.4
	N.º de valências: 1	14.0	27.1
	Data constituição: 1990-1999	22.7	39.0
	Grupo de resposta: idosos	64.0	79.7
	Natureza jurídica: associação	48.0	62.7
Natureza jurídica: centro social paroquial	18.7	28.8	
IPSS do grupo 3 (21)	Data constituição: S.C.M. - sem data	16.0	100.0
	Natureza jurídica: irmandade/S.C.M.	17.4	100.0
	N.º de trabalhadores: 46-126	10.7	38.1
	Grupo de resposta: idosos	64.0	95.2
	Grupo de resposta: 1ª e 2ª infância	31.3	57.1
IPSS do grupo 4 (3)	Natureza jurídica: outra organização religiosa	2.7	100.0
	N.º de utentes: maior que 360	4.0	100.0
	Grupo de resposta: família e comunidade	6.7	100.0
	Grupo de resposta: toxicod dependência	2.0	66.7
	N.º de valências: 5-10	19.3	100.0
IPSS do grupo 5 (9)	Grupo de resposta: menores deficientes	8.0	100.0
	Grupo de resposta: invalidez e reabilitação	8.0	89.0
	Natureza jurídica: cooperativa	2.7	44.4
	Data constituição: 1975-1985	14.0	67.7
	Localização: freguesia sede de concelho	51.3	100.0
IPSS do grupo 6 (16)	N.º de valências: não responde	10.7	100.0
	N.º de utentes: não responde/variável	14.0	100.0
	N.º de trabalhadores: não responde	10.0	81.3

QUADRO 36 – DISTRIBUIÇÃO DAS VARIÁVEIS E DAS SUAS MODALIDADES ATRAVÉS DAS IPSS QUE RESPONDERAM AO INQUÉRITO

A - LOCALIZAÇÃO

	TIPOLOGIA – grupos de IPSS						TOTAL
	1	2	3	4	5	6	
Freg. sede concelho	28	16	15	3	9	6	77
Outra Freguesia	14	43	6			10	73
TOTAL	42	59	21	3	9	16	150
<i>Percentagem</i>							
Freg. sede concelho	66,7	27,1	71,4	100,0	100,0	37,5	51,3
Outra Freguesia	33,3	72,9	28,6	0,0	0,0	62,5	48,7
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Inquérito às IPSS do Alentejo, 2000.

B - NATUREZA JURÍDICA

	TIPOLOGIA – grupos de IPSS						TOTAL
	1	2	3	4	5	6	
Associação	22	37			4	9	72
Fundação	9	2				1	12
Centro social paroquial	8	17			1	2	28
Outra organização religiosa				3		1	4
Irmandade/SCM	2		21			3	26
Cooperativa					4		4
Casa do povo		2					2
Associação mutualista	1						1
Comissão melhoramentos		1					1
TOTAL	42	59	21	3	9	16	150
<i>Percentagem</i>							
Associação	52,4	62,7	0,0	0,0	44,4	56,3	48,0
Fundação	21,4	3,4	0,0	0,0	0,0	6,3	8,0
Centro social paroquial	19,0	28,8	0,0	0,0	11,1	12,5	18,7
Outra organização religiosa	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	6,3	2,7
Irmandade/SCM	4,8	0,0	100,0	0,0	0,0	18,8	17,3
Cooperativa	0,0	0,0	0,0	0,0	44,4	0,0	2,7
Casa do povo	0,0	3,4	0,0	0,0	0,0	0,0	1,3
Associação mutualista	2,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,7
Comissão melhoramentos	0,0	1,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,7
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Inquérito às IPSS do Alentejo, 2000.

(Continua)

QUADRO 36 (continuação) – DISTRIBUIÇÃO DAS VARIÁVEIS E DAS SUAS MODALIDADES ATRAVÉS DAS IPSS QUE RESPONDERAM AO INQUÉRITO

C – DATA DA CONSTITUIÇÃO

	TIPOLOGIA – grupos de IPSS						TOTAL
	1	2	3	4	5	6	
Scm - s/data			21			3	24
< 1960	13	5					18
1960-1974	10	1			1	2	14
1975-1985	7	5		2	6	1	21
1986-1989	5	15		1	1	2	24
1990-1999	2	23			1	8	34
Não responde	5	10					15
TOTAL	42	59	21	3	9	16	150
<i>Percentagem</i>							
Scm - s/data	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	18,8	16,0
< 1960	31,0	8,5	0,0	0,0	0,0	0,0	12,0
1960-1974	23,8	1,7	0,0	0,0	11,1	12,5	9,3
1975-1985	16,7	8,5	0,0	66,7	66,7	6,3	14,0
1986-1989	11,9	25,4	0,0	33,3	11,1	12,5	16,0
1990-1999	4,8	39,0	0,0	0,0	11,1	50,0	22,7
Não responde	11,9	16,9	0,0	0,0	0,0	0,0	10,0
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Inquérito às IPSS do Alentejo, 2000.

D - N.º TRABALHADORES

	TIPOLOGIA – grupos de IPSS						TOTAL
	1	2	3	4	5	6	
0-5	1	21	2			2	26
6-15	7	30	1	1	3		42
16-25	15	6	4	1	3		29
26-45	14		6		2		22
46-126	5		8	1	1	1	16
Não resp.		2				13	15
TOTAL	42	59	21	3	9	16	150
<i>Percentagem</i>							
0-5	2,4	35,6	9,5	0,0	0,0	12,5	17,3
6-15	16,7	50,8	4,8	33,3	33,3	0,0	28,0
16-25	35,7	10,2	19,0	33,3	33,3	0,0	19,3
26-45	33,3	0,0	28,6	0,0	22,2	0,0	14,7
46-126	11,9	0,0	38,1	33,3	11,1	6,3	10,7
Não resp.	0,0	3,4	0,0	0,0	0,0	81,3	10,0
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Inquérito às IPSS do Alentejo, 2000.

(Continua)

QUADRO 36 (continuação) – DISTRIBUIÇÃO DAS VARIÁVEIS E DAS SUAS MODALIDADES ATRAVÉS DAS IPSS QUE RESPONDERAM AO INQUÉRITO

E - VOLUNTÁRIOS

	TIPOLOGIA - grupos de IPSS						TOTAL
	1	2	3	4	5	6	
Tem	17	24	5	3	6	2	57
Não tem	25	35	16		3	14	93
TOTAL	42	59	21	3	9	16	150
<i>Percentagem</i>							
Tem	40,5	40,7	23,8	100,0	66,7	12,5	38,0
Não tem	59,5	59,3	76,2	0,0	33,3	87,5	62,0
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Inquérito às IPSS do Alentejo, 2000.

F - N.º UTENTES

	TIPOLOGIA - grupos de IPSS						TOTAL
	1	2	3	4	5	6	
< 60	3	36	2		2		43
61-100	5	14	6		4		29
101-200	23	3	6		2		34
201-360	9	2	6				17
>360	1		1	3	1		6
Nr ou variável	1	4				16	21
TOTAL	42	59	21	3	9	16	150
<i>Percentagem</i>							
< 60	7,1	61,0	9,5	0,0	22,2	0,0	28,7
61-100	11,9	23,7	28,6	0,0	44,4	0,0	19,3
101-200	54,8	5,1	28,6	0,0	22,2	0,0	22,7
201-360	21,4	3,4	28,6	0,0	0,0	0,0	11,3
>360	2,4	0,0	4,8	100,0	11,1	0,0	4,0
Nr ou variável	2,4	6,8	0,0	0,0	0,0	100,0	14,0
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Inquérito às IPSS do Alentejo, 2000.

G - N.º VALÊNCIAS

	TIPOLOGIA – grupos de IPSS						TOTAL
	1	2	3	4	5	6	
1	2	16	3				21
2	8	25	1		1		35
3 e 4	18	17	9		5		49
5 a 10	14	1	8	3	3		29
Não responde						16	16
TOTAL	42	59	21	3	9	16	150
<i>Percentagem</i>							
1	4,8	27,1	14,3	0,0	0,0	0,0	14,0
2	19,0	42,4	4,8	0,0	11,1	0,0	23,3
3 e 4	42,9	28,8	42,9	0,0	55,6	0,0	32,7
5 a 10	33,3	1,7	38,1	100,0	33,3	0,0	19,3
Não responde	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	10,7
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Inquérito às IPSS do Alentejo, 2000.

(Continua)

QUADRO 36 (continuação) – DISTRIBUIÇÃO DAS VARIÁVEIS E DAS SUAS MODALIDADES ATRAVÉS DAS IPSS QUE RESPONDERAM AO INQUÉRITO

H - GRUPOS DE RESPOSTAS

	TIPOLOGIA – grupos de IPSS						TOTAL
	1	2	3	4	5	6	
1ª/ 2ª infância (n.º)	30	2	12		1		47
1ª/2ª infância (%)	71,4	6,8	57,1	0,0	11,1	0,0	31,3
ATL (n.º)	18	9	5	2	2		36
ATL (%)	42,9	15,3	23,8	66,7	22,2	0,0	24,0
Menores (n.º)	3	1	1	1	3		9
Menores (%)	7,1	1,7	4,8	33,3	33,3	0,0	6,0
MenoresDeficientes(n.º)	1	1		1	9		12
MenoresDeficientes(%)	2,4	1,7	0,0	33,3	100,0	0,0	8,0
InvalidezReabilitação(n.º)		3	1		8		12
InvalidezReabilitação(%)	0,0	5,1	4,8	0,0	88,9	0,0	8,0
Idosos (n.º)	27	47	20	2			96
Idosos (%)	64,3	79,7	95,2	66,7	0,0	0,0	64,0
Família/Comunidade(n.º)	2	1	3	3	1		10
Família/Comunidade(%)	4,8	1,7	14,3	100,0	11,1	0,0	6,7
Toxicodependência (n.º)			1	2			3
Toxicodependência (%)	0,0	0,0	4,8	66,7	0,0	0,0	2,0
S.E.Articulados (n.º)			1	1			2
S.E.Articulados (%)	0,0	0,0	4,8	33,3	0,0	0,0	1,3
Resp. Integradas (n.º)	3	1	3	1			8
Resp. Integradas (%)	7,1	1,7	14,3	33,3	0,0	0,0	5,3
S.E.Prod.Material(n.º)					1		1
S.E:Prod.Material(%)	0,0	0,0	0,0	0,0	11,1	0,0	0,7
Outras Respostas(nº)	3	3					6
Outras Respostas(%)	7,1	5,1	0,0	0,0	0,0	0,0	4,0
TOTAL	42	59	21	3	9	16	150
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Inquérito às IPSS do Alentejo, 2000.

Pode falar-se de um perfil das IPSS do Alentejo?

A montante de qualquer análise tipológica procurámos caracterizar, na globalidade, as IPSS do Alentejo através das 150 respostas obtidas.

A repartição geográfica das 150 IPSS através dos quatro grupos de concelhos identificados em ponto anterior (Enquadramento: perfil social do Alentejo) mostra que a maior parte das respostas (61,3%) se concentra no grupo de concelhos com carácter *rural* e que constitui o pano de fundo da Região (Quadro 37). Neste conjunto de

concelhos, concentra-se 61,5% da população residente no Alentejo em 2001.

QUADRO 37 – CRUZAMENTO: TIPOLOGIA SOCIAL DO ALENTEJO – TIPOLOGIA DAS IPSS

Tipologia social Alentejo	TIPOLOGIA – grupos de IPSS						TOTAL
	1	2	3	4	5	6	
1 Rural desfavorecido		2	2				4
2 Rural	25	34	16	1	6	10	92
3 Urbano	5	3	1		1	1	11
4 Centro administrativo	12	20	2	2	2	5	43
TOTAL	42	59	21	3	9	16	150
<i>Percentagem</i>							
1 Rural desfavorecido	0,0	3,4	9,5	0,0	0,0	0,0	2,7
2 Rural	59,5	57,6	76,2	33,3	66,7	62,5	61,3
3 Urbano	11,9	5,1	4,8	0,0	11,1	6,3	7,3
4 Centro administrativo	28,6	33,9	9,5	66,7	22,2	31,2	28,7
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: *Inquérito às IPSS do Alentejo, 2000.*

Os *centros administrativos de âmbito distrital* (concelhos de Beja, Évora e Portalegre) agrupam 28,7% das IPSS que responderam ao inquérito e 22,3% da população da Região.

Distribuições residuais surgem nos concelhos de características urbanas (7,3% e 13,4% da população) e nas áreas rurais desfavorecidas (2,7% das respostas e 2,8% da população residente no Alentejo).

Simultaneamente, a leitura do Quadro 36 A permite verificar que se trata de IPSS com uma repartição muito equitativa entre freguesias sede de concelho (51.3 %) e outras freguesias (48.7 %).

A natureza jurídica dominante é a associação (48.0 %). Os centros sociais paroquiais (18.7 %) e as irmandades de misericórdia (17.3 %) são as categorias que depois daquela mais se evidenciam (Quadro 36 B).

A data de constituição é variada, distribuindo-se ao longo do tempo, com uma leve preponderância para o período recente de 1990-1999 (22.7 %).

Quando associamos natureza jurídica e data de constituição das IPSS (Quadro

38) torna-se evidente a partição entre "velhas" e "novas" modalidades de instituições. Se as Misericórdias são, na generalidade, anteriores ao século XX, a maior parte das fundações ocorre entre as décadas de 40 e 60 do século XX. As associações são, no geral, instituições recentes, o mesmo sucedendo com as cooperativas de solidariedade social. Isto não significa que as naturezas jurídicas mais "velhas"/tradicionais correspondam a menos actividade ou a iniciativas pouco adaptadas às necessidades actuais. As Santas Casas da Misericórdia são bom exemplo deste facto. Estas IPSS concretizam a "economia solidária" ao associar diferentes recursos económicos: nas misericórdias está sempre presente uma componente de autofinanciamento parcial, proveniente de rendimentos do património e de alguma(s) actividade(s) desenvolvida(s) com fins lucrativos, e está também presente a parceria/contratualização com o Estado. O voluntariado é escasso. O resultado desta "hibridização" de economias é a existência de práticas variadas no campo dos serviços sociais de proximidade, como adiante se verá.

Recursos económicos das misericórdias

A componente lucrativa de grande número de misericórdias provém de rendas de imóveis e do aluguer de instalações. Surgem, igualmente, outras fontes de rendimentos próprios, como sejam, a exploração de farmácia (Montemor-o-Novo), a exploração agro-pecuária (Mora, Ponte de Sôr, Vimieiro), a organização de festas/romarias (Ourique, Vimieiro), a organização de espectáculos taurinos (Vimieiro), a agência funerária da Santa Casa da Misericórdia de Sines.

A parceria/contratualização das misericórdias como o Estado, central, regional ou local, faz-se, prioritariamente, mediante acordos de cooperação com os CRSS mas também com o IIEFP e os Centros de Emprego, o Ministério da Educação, a Administração Regional de Saúde e os Centros de Saúde, as Câmaras Municipais e as Juntas de Freguesia.

Finalmente, a participação de voluntários é fraca, embora sempre presente através dos cargos de direcção das misericórdias.

QUADRO 38 – CRUZAMENTO: NATUREZA JURÍDICA – DATA DE CONSTITUIÇÃO

Natureza jurídica	Data constituição							TOTAL
	SCM	< 1960	1960-1974	1975-1985	1986-1989	1990-1999	nr	
Associação		10	5	12	9	29	7	72
Fundação		5	6				1	12
Centro social paroquial			1	3	14	4	6	28
Outra organização religiosa			1	2	1			4
Irmandade/SCM	24	1	1					26
Cooperativa				4				4
Casa do povo		1				1		2
Associação mutualista		1						1
Comissão melhoramentos							1	1
TOTAL	24	18	14	21	24	34	15	150
<i>Percentagem em coluna</i>								
Associação	0,0	55,6	35,7	57,1	37,5	85,3	46,7	48,0
Fundação	0,0	27,8	42,9	0,0	0,0	0,0	6,7	8,0
Centro social paroquial	0,0	0,0	7,1	14,3	58,3	11,8	40,0	18,7
Outra organização religiosa	0,0	0,0	7,1	9,5	4,2	0,0	0,0	2,7
Irmandade/SCM	100,0	5,6	7,1	0,0	0,0	0,0	0,0	17,3
Cooperativa	0,0	0,0	0,0	19,0	0,0	0,0	0,0	2,7
Casa do povo	0,0	5,6	0,0	0,0	0,0	2,9	0,0	1,3
Associação mutualista	0,0	5,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,7
Comissão melhoramentos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	6,7	0,7
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Percentagem em linha</i>								
Associação	0,0	13,9	6,9	16,7	12,5	40,3	9,7	100,0
Fundação	0,0	41,7	50,0	0,0	0,0	0,0	8,3	100,0
Centro social Paroquial	0,0	0,0	3,6	10,7	50,0	14,3	21,4	100,0
Outra organização religiosa	0,0	0,0	25,0	50,0	25,0	0,0	0,0	100,0
Irmandade/SCM	92,3	3,8	3,8	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
Cooperativa	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	100,0
Casa do povo	0,0	50,0	0,0	0,0	0,0	50,0	0,0	100,0
Associação mutualista	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
Comissão melhoramentos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	100,0
TOTAL	16,0	12,0	9,3	14,0	16,0	22,7	10,0	100,0

Fonte: Inquérito às IPSS do Alentejo, 2000.

Mais de 45,0% das IPSS do Alentejo tem menos de 15 trabalhadores (Quadro 36 D), o que não lhes retira importância enquanto entidades empregadoras nas áreas rurais e demograficamente rarefeitas da Região, onde é significativo o desemprego feminino.

Paralelamente, só 38,0% destas instituições afirmam possuir voluntários (Quadro 36 E). Este valor aumentará quando contabilizarmos a participação voluntária

nas direcções das IPSS, frequentemente omitida no preenchimento do *item* voluntariado. Podemos desde já afirmar que dos 955 dirigentes de instituições recenseados mais de 87% são voluntários.

O mercado das IPSS do Alentejo não é muito grande: 48,0% tem um número de utentes inferior a 100 (Quadro 36 F).

Finalmente, a tendência para diversificar os serviços prestados é moderada, já que 70,0% das IPSS que responderam ao inquérito oferecem até 4 valências diferentes (Quadro 36 G). Os grupos de respostas sociais/valências mais frequentes estão vocacionados para os idosos (lar, acolhimento familiar, centro de dia, centro de convívio, serviço de apoio domiciliário): 64% das IPSS do Alentejo tem alguma(s) resposta(s) nesta área. O segundo grupo de respostas mais expressivo é aquele que se dirige para a 1ª e 2ª infância (amas de creches familiares, creche, educação pré-escolar). Mas só 31,0 % das IPSS tem resposta(s) neste grupo (Quadro 36 H).

QUADRO 39 – FORMA DE GESTÃO DAS IPSS

		TIPOLOGIA – grupos de IPSS						Total
		1	2	3	4	5	6	
IPSS com Direcção	Número	42	57	20	3	9	14	145
	Percentagem	100,0	96,6	95,2	100,0	100,0	87,5	96,7
IPSS com Concelho Fiscal	Número	37	54	19	3	9	13	135
	Percentagem	88,1	91,5	90,5	100,0	100,0	81,3	90,0
IPSS com Assembleia Geral	Número	26	40	20	2	8	10	106
	Percentagem	61,9	67,8	95,2	66,7	88,9	62,5	70,7
IPSS com Gestor	Número	4	2	3	2	0	2	13
	Percentagem	9,5	3,4	14,3	66,7	0,0	12,5	8,7
Total de IPSS na tipologia		42	59	21	3	9	16	150

Fonte: *Inquérito às IPSS do Alentejo, 2000.*

É interessante acrescentar uma referência à forma de gestão das instituições inquiridas (Quadro 39), ainda que este aspecto não tenha sido considerado na definição-base do “bilhete de identidade” das IPSS (a caracterização formal acima referida). Assim, relativamente à forma de gestão, a maioria das IPSS possui direcção (96,7%) e conselho fiscal (90%). A assembleia geral, tradutora da participação

democrática dos membros das IPSS, já só ocorre em cerca de 71% das instituições dado que as fundações e os centros sociais paroquiais não contemplam, na generalidade dos casos, este órgão (Quadro 40). Quanto à figura do gestor, esta surge em 9% das organizações que responderam ao inquérito.

O gestor tende a ocorrer nas IPSS de maior dimensão em termos de emprego, mercado (utentes) e diversidade de valências. É o que sucede no Centro Social da Amareleja (Moura) com actividades orientadas para a 3ª idade e que se pode considerar uma instituição grande no contexto do Alentejo rural. Possui 21 trabalhadores, 80 utentes e 3 valências distintas. Também a Associação de Apoio ao Desenvolvimento Integrado de Ermidas-Sado (no concelho urbano de Santiago de Cacém), com actividades dirigidas às crianças, jovens e idosos, tem mais de 360 utentes, 24 postos de trabalho remunerado e 7 valências diferentes. Finalmente, a Cáritas Diocesana de Évora ilustra a ocorrência do gestor nas IPSS dos centros administrativos de âmbito distrital. Esta instituição, com actividades dirigidas à família e à comunidade, tem 48 trabalhadores, mais de 360 utentes e 6 valências.

QUADRO 40 – CRUZAMENTO: ASSEMBLEIA GERAL - NATUREZA JURÍDICA DAS IPSS

Assembleia Geral	Natureza jurídica									Total
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	
Não responde	4	4	14		1		1	1		25
Tem	67	2	4	2	25	4	1		1	106
Não tem	1	6	10	2						19
Total	72	12	28	4	26	4	2	1	1	150
Percentagem										
Não responde	5,6	33,3	50,0	0,0	3,9	0,0	50,0	100,0	0,0	16,7
Tem	93,0	16,7	14,3	50,0	96,1	100,0	50,0	0,0	100,0	70,6
Não tem	1,4	50,0	35,7	50,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	12,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Natureza jurídica: 1 - associação; 2 - fundação; 3 - centro social paroquial; 4 - outra organização religiosa; 5 - irmandade/SCM; 6 - cooperativa; 7 - casa do povo; 8 - associação mutualista; 9 - comissão de melhoramentos.

Fonte: Inquérito às IPSS do Alentejo, 2000.

As estruturas dos vários tipos de IPSS

No que toca à análise por tipo de IPSS tornam-se evidentes os seguintes aspectos:

- O primeiro grupo de IPSS é composto por 42 entidades (28,0%) onde são dominantes as respostas sociais dirigidas para a infância e juventude (1ª e 2ª infância e ATL), conforme se verifica no Quadro 36 H. São IPSS com uma dimensão razoável: neste grupo surge sobrerrepresentada a classe de utentes que varia entre 101 e 200 e o número de trabalhadores oscila entre 16 e 45. Finalmente, as IPSS com um elevado número de valências (5 a 10) concentram-se neste primeiro grupo, embora no conjunto das 42 instituições domine um grupo de valências menor (3 e 4), como revela o Quadro 36 G. São IPSS com algum passado dado que a data de constituição é, no geral, anterior a 1974. As fundações concentram-se neste primeiro tipo de IPSS (21,4%), apesar das associações representarem mais de 50% das 42 instituições em causa. O Centro Infantil Nª Sª do Carmo, em Moura, ilustra as IPSS deste grupo (ver ficha 1⁴⁶);
- O segundo grupo de IPSS é formado por 59 instituições, representando quase 40% das IPSS que responderam ao inquérito. São instituições vocacionadas para a prestação de serviços de proximidade a idosos, com uma pequena dimensão, que se traduz quer no reduzido número de utentes (61% das IPSS deste grupo tem menos de 60 utentes), quer ainda nas variáveis relacionadas com o número de trabalhadores e com o número de valências oferecido por estas IPSS. Assim, neste grupo não só dominam as modalidades até 15 trabalhadores como também o número de valências oferecido é diminuto (1 e 2 valências). Trata-se, na generalidade, de IPSS recentes: 39% foram constituídas entre 1990 e 1999. Estas IPSS têm uma localização dispersa e rural: 72,9% localizam-se em freguesias que não são

⁴⁶ . Foram realizadas 8 entrevistas em profundidade a IPSS que, através da sua resposta ao Inquérito, se revelaram especialmente interessantes para poderem constituir casos demonstrativos e ilustrativos das ideias que se desenvolvem neste capítulo. Os resultados destas entrevistas são apresentados em fichas intercaladas no texto principal.

sede de concelho. Finalmente, importa referir que a natureza jurídica que caracteriza o grupo é a associação (62,7%), apesar dos centros sociais paroquiais também estarem sobre-representados neste grupo (Quadro 36 B). A Associação de Amigos da Terceira Idade de S. Lourenço, em S. Lourenço de Mamporcão (Estremoz), é um bom exemplo das IPSS deste grupo (ver ficha 2);

- O terceiro grupo de IPSS reúne 21 instituições, todas elas irmandades/Santas Casas da Misericórdia. A data de constituição (Quadro 36 C) reforça esta afirmação. Este grupo de instituições apresenta uma capacidade empregadora muito significativa: 38,1% das IPSS deste grupo tem entre 46 e 125 trabalhadores. As misericórdias, no que diz respeito aos serviços prestados (Quadro 36 H), privilegiam os idosos (95,2%) e a 1ª e 2ª infância (57,1%). A Santa Casa da Misericórdia de Alvito ilustra o perfil destas IPSS (ver ficha 3);
- O quarto grupo de IPSS é um grupo pequeno formado por 3 instituições. A afinidade muito forte deste pequeno grupo de IPSS é dada, entre outros aspectos, pela natureza jurídica: estamos a referir-nos a três Cáritas diocesanas ou paroquiais da Região. São entidades de grandes dimensões (todas com mais de 360 utentes e com 5 a 10 valências diferentes), voltadas para as carências da família e da comunidade e para os problemas da toxicodependência (Quadro 36 H). São, portanto, IPSS de nível muito diferenciado. A análise pormenorizada das valências destas IPSS mostra a existência do refeitório social, do atendimento social (família e comunidade), do ATL para crianças e jovens, das valências dirigidas aos idosos (em particular o apoio domiciliário) e, nos anos mais recentes (desde 1991), nas Cáritas das sedes de distrito ocorre o apoio à toxicodependência, bastante estruturado, compondo-se de diferentes valências (comunidade terapêutica, apartamento de reinserção social e, no caso de Évora, surge a equipa de apoio social directo). A Cáritas Diocesana de Beja foi o exemplo escolhido para ilustrar este grupo (ver ficha 4);
- O quinto grupo de IPSS é formado por 9 instituições (6%) que prestam serviços de proximidade a menores deficientes e na área da invalidez e reabilitação. Todas as cooperativas estão presentes neste grupo de IPSS,

que engloba ainda outras naturezas jurídicas, nomeadamente as associações. São instituições que ocorrem maioritariamente no período pós 25 de Abril de 74 (66,7%). Finalmente, atendendo à especificidade dos serviços prestados, as IPSS têm uma localização central e surgem apenas nas sedes de concelho, recolhendo os seus utentes nas freguesias e mesmo nos concelhos limítrofes, através de transporte próprio. A Cercimor é exemplar das IPSS do grupo em referência (ver ficha 5);

- O sexto grupo de IPSS engloba 16 entidades que se caracterizam por não responder às variáveis que dão forma à instituição. Não responder a questões sobre o número de utentes, as valências e, em muitos casos, o número de trabalhadores tem, em 50% dos casos, uma relação directa com a situação da instituição: trata-se de IPSS que aguardam início de actividade. Nesta categoria surgem quer instituições muito recentes, com menos de cinco anos, que ainda não dispõem de instalações apropriadas para desenvolver as suas actividades, quer outras mais antigas. Neste caso encontramos as Misericórdias de Monsaraz ou de Vila de Frades, igualmente em situação expectante, apesar dos projectos de actividade dirigidos para a população idosa (centro de dia e apoio domiciliário). Finalmente, os outros 50% referem-se a IPSS em actividade que, na generalidade, preencheram o inquérito de modo sucinto. Mas este subgrupo inclui também instituições que não contemplam os habituais serviços de proximidade das IPSS. Estamos a referir-nos à Fundação Eugénio de Almeida (Évora) que, para além da importante componente agro-pecuária, promove e apoia actividades sociais e culturais. Estamos ainda a referir-nos à Associação de Desenvolvimento Comunitário Suão (S. Miguel de Machede), que realiza projectos no quadro do desenvolvimento local e participa na formação profissional de jovens. Verifica-se, deste modo, que o estatuto de IPSS recobre outras actividades para além das valências "clássicas" dos serviços sociais de proximidade. A Associação Amigos do Idoso de Vila Ruiva e Albergaria dos Fusos, no concelho de Cuba, ilustra uma parte substancial das IPSS deste grupo, em particular as instituições que aguardam início de actividade e que se debatem com dificuldades financeiras ou técnicas nesta

fase de arranque⁴⁷ (ver ficha 6).

Ficha 1 - Centro Infantil Nossa Senhora do Carmo

<i>Dimensões de análise</i>	<i>Descrição</i>
Localização/contacto	Moura Tel. 285251192, fax. 285251297
Área de influência	Concelho
Início de actividade	1934
Promotor(es)	Irmãs da congregação de Beja "Oblatas do Divino Coração de Jesus"
Parcerias	Centro Regional de Segurança Social Instituto de Emprego e Formação Profissional Governo Civil Câmara Municipal de Moura Juntas de Freguesia Centro de Saúde de Moura Escolas de Ensino Básico de Moura Santa Casa da Misericórdia de Moura e APPACDM de Moura
Percurso da iniciativa	A instituição inicia a sua actividade (orfanato) em 1934 com o objectivo de amparar crianças do sexo feminino em risco (órfãs, abandonadas, com carências económicas e/ou afectivas) Conta com a presença das irmãs da congregação das "Oblatas do Divino Coração de Jesus" até 1996 Na sequência de Abril de 1974 são alterados os estatutos e são criadas as valências de Creche (1975), Jardim de Infância (1975) e ATL (1982)
Pessoas envolvidas	<ul style="list-style-type: none"> • Creche: 90 utentes, 14 colaboradores, 1 técnico • Jardim de Infância: 97 utentes, 15 colaboradores, 4 técnicos • Centro de Actividades de Tempos Livres: 50 utentes, 7 colaboradores, 1 técnico
Apoios financeiros e outros	Sistema de Segurança Social (acordos de cooperação) Subsídios da Câmara Municipal de Moura e das Juntas de Freguesia
Resultados obtidos/balanco	A constante procura (50 crianças em lista de espera), apesar de existir outra oferta local, atesta a qualidade dos serviços
Projectos para o futuro	Aumentar a capacidade da valência Creche, dada a procura

⁴⁷ Para suprir às dificuldades financeiras há quem defenda a existência de créditos bancários especiais dirigidos às actividades da economia social; para fazer face aos problemas de ordem técnica, a formação e um bom posicionamento político-social dos dirigentes das instituições são factores facilitadores do sucesso.

Ficha 2 - Associação de Amigos da Terceira Idade de S. Lourenço

<i>Dimensões de análise</i>	<i>Descrição</i>
Localização/contacto	S. Lourenço de Mamporcão, Estremoz Tel. 268919119
Área de influência	Freguesia e também concelho (Estremoz)
Início de actividade	1999
Promotor(es)	População da freguesia de S. Lourenço de Mamporcão face à existência de grande número de idosos (cerca de 30% da população tem mais de 60 anos de idade)
Parcerias	Centro Regional de Segurança Social Câmara Municipal de Estremoz Junta de Freguesia de S. Lourenço de Mamporcão Misericórdia de Estremoz
Percurso da iniciativa	Associação criada em 1994 Apresentação do projecto do edifício ao CRSS em 1995 Início de funcionamento em 1999 com a valência Centro de Dia Criação do Apoio domiciliário em 2000
Pessoas envolvidas	<ul style="list-style-type: none"> • Centro de Dia: 25 utentes, 6 colaboradores, nenhum técnico • Apoio Domiciliário: 10 utentes, 3 colaboradores, nenhum técnico
Apoios financeiros e outros	CRSS (acordos de cooperação) Câmara Municipal de Estremoz e Junta de Freguesia de S. Lourenço (subsídios)
Resultados obtidos/balanco	Balanco positivo da actividade
Principais problemas e obstáculos	"Ter de se socorrer de trabalhadores do Centro de Emprego (POC e Subsidiados) em virtude de não ter capacidade financeira para manter 9 pessoas no quadro da instituição, número razoável para assegurar um bom funcionamento"
Principais sucessos e factores de dinamismo	A instituição beneficia do facto de estar implantada numa "comunidade pequena onde todos se conhecem"
Projectos para o futuro	Aumentar o número de utentes do Apoio Domiciliário (há 6 candidatos em lista de espera) Aperfeiçoar o regulamento interno da IPSS

Ficha 3 - Santa Casa da Misericórdia do Alvito

<i>Dimensões de análise</i>	<i>Descrição</i>
Localização/contacto	Alvito Tel. 284485193
Área de influência	Concelho
Início de actividade	Anterior ao séc. XX, reactivados os serviços de acção social em 1989
Parcerias	Centro Regional de Segurança Social Instituto de Emprego e Formação Profissional ADL Terras Dentro Câmara Municipal de Alvito Juntas de Freguesia Escolas do Ensino Básico e Escola Profissional
Percurso da iniciativa	Em 1989 são criadas as valências lar e centro de dia para idosos Em 1999 é constituída uma empresa de inserção que emprega actualmente 5 pessoas (carpintaria e construção civil) Em 2000 desenvolve-se a valência apoio domiciliário e é criado um centro de alojamento para jovens destinado aos alunos da Escola Profissional que se encontram afastados do seu local de residência
Serviços prestados	Para além dos serviços directamente associados às respostas sociais já identificadas, há ainda a considerar o aluguer de um salão multi-usos (utilizado pela população e pelas escolas)
Pessoas envolvidas	110 idosos utentes do lar e do apoio domiciliário 23 trabalhadores no lar 2 trabalhadores no apoio domiciliário
Apoios financeiros e outros	Sistema de Segurança Social (acordos de cooperação) ADL – acções de formação profissional O Programa Leader II da ADL apoiou a acção de promoção cultural do concelho de Alvito dinamizada pela Santa Casa da Misericórdia. Desta acção constavam: exposição de artes plásticas, música e canto, gastronomia, colóquios e visitas guiadas O Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza, através do "Projecto de Apoio ao Desenvolvimento Integrado do Concelho de Alvito" financiou a valência Apoio Domiciliário
Resultados obtidos/balanco	O balanço da actividade é globalmente positivo Bom relacionamento com os agentes sociais locais
Principais problemas e obstáculos	Falta de apoio técnico e de pessoal qualificado
Principais sucessos e factores de dinamismo	Carácter inovador da iniciativa – conceito de resposta comunitária integrada
Projectos para o futuro	Criação da valência de creche

Ficha 4 - Cáritas Diocesana de Beja

<i>Dimensões de análise</i>	<i>Descrição</i>
Localização/contacto	Beja Tel. 284324500, fax 284324500
Área de influência	Distrito de Beja para algumas actividades; o país no apoio à toxicodependências; o país e mesmo o estrangeiro no Serviço de Refeitório Social (aberto a todos os carenciados locais ou "de passagem")
Início de actividade	1976
Promotor(es)	Igreja Católica e Diocese de Beja
Parcerias	Centro Regional de Segurança Social Instituto de Emprego e Formação Profissional Governo Civil Câmara Municipal e Juntas de Freguesia Mansão de S. José, Centro Paroquial do Salvador
Percurso da iniciativa	A Cáritas de Beja é reorganizada em 1975, passando a depender do Bispo Diocesano Em 1991 esta IPSS abre o 1º Apoio Domiciliário da cidade de Beja Em 1997 é gestora de um Programa de Luta Contra a Pobreza e candidata-se ao Programa Integrar (Medidas 1, 2 e 4). Os objectivos são: melhoria das condições de vida da população vulnerável da cidade e das áreas rurais empobrecidas da Diocese; integração socio-económica de adultos desempregados de longa duração e de outros grupos sociais em risco de exclusão (ex-toxicodependentes e toxicodependentes, pessoas sem abrigo ...) Em 1998 abre a 1ª Comunidade Terapêutica (valência de apoio à toxicoddependência) do distrito de Beja
Pessoas envolvidas	<ul style="list-style-type: none"> • Atendimento e Apoio Social: n.º variável de utentes, 1 colaborador/técnico • Refeitório Social: 30 utentes/refeição, 1 colaborador, nenhum técnico • Apoio Domiciliário (família e comunidade): 60 utentes, 10 colaboradores, 1 técnico • Comunidade Terapêutica: 15 utentes, 5 colaboradores, 4 técnicos • Apartamento de Reinserção Social (para toxicodependentes): 4 utentes, 1 colaborador/técnico
Apoios financeiros e outros	CRSS (acordos de cooperação, apoios a projectos) IEFP (protocolos) Câmara Municipal (apoios a projectos) Através de Programa Nacionais e comunitários: Luta contra a Pobreza e Programa Integrar (para formação profissional) Recursos próprios: Diocese de Beja – Património dos Pobres (venda de lotes no B.º Nossa Senhora da Conceição)
Resultados obtidos/balanco	Balanco positivo da actividade orientada, na perspectiva da Cáritas Portuguesa, para o atendimento social da pessoa em situação de carência e para a acção local de base
Principais problemas e obstáculos	<ul style="list-style-type: none"> • Instalações insuficientes: há necessidade de ampliar ou criar novas instalações para uma resposta eficaz dos serviços • Projectos temporários, limitadores da continuidade da acção • Pessoal POC e POC Subsidiado em tarefas que requerem mais qualificação
Principais sucessos e factores de dinamismo	Apoio da Cáritas Nacional (integração num projecto mais vasto)
Projectos para o futuro	Centro de acompanhamento para os "Sem Abrigo"; Centro para grandes dependentes; Centro de ocupação de tempos livres para jovens toxicodependentes; Apoio domiciliário Integrado.

Ficha 5 - CERCIMOR - Cooperativa para a Educação e Reabilitação de Crianças Inadaptadas de Montemor-o-Novo, CRL

<i>Dimensões de análise</i>	<i>Descrição</i>
Localização/contacto	Montemor-o-Novo Tel. 266899410, fax 266899415
Área de influência	Concelhos de Montemor-o-Novo, Vendas Novas, Mora, Viana do Alentejo, Évora e Coruche
Início de actividade	1976
Promotor(es)	Pais de crianças com deficiência psíquica e/ou motora
Parcerias	Ministério do Trabalho e da Solidariedade/Instituto de Emprego e Formação Profissional e Centro de Emprego de Montemor-o-Novo Câmara Municipal de Montemor-o-Novo Juntas de Freguesia Associações de Desenvolvimento Local Escola de Ensino Básico (2º e 3º ciclos) de Montemor-o-Novo Associação 29 de Abril (Montemor-o-Novo) – residência para adultos com deficiências profundas
Modo de organização	Existem 4 respostas sociais: <ul style="list-style-type: none"> • Intervenção precoce – acção preventiva dirigida a crianças com menos de 6 anos (intervenção no âmbito da luta contra a pobreza e ludoteca itinerante) • Sócio-educativa – acção dirigida a crianças integradas no ensino regular (6 a 16 anos) • Centro de apoio ocupacional – acções dirigidas a pessoas com mais de 16 anos com deficiências profundas (actividades lúdicas e trabalhos manuais) • Centro de reabilitação – inclui formação profissional (80 utentes), emprego protegido (30 utentes), empresa de inserção (telheiro, encadernação, marcenaria e empalhamento de cadeiras - 10 trabalhadores), ajudas técnicas e associação de jovens <p>Está à disposição dos utentes um centro de recursos – terapias da fala e ocupacional, psicologia, psicomotricidade e técnicos de serviço social</p>
Percurso da iniciativa	A instituição inicia a sua actividade com 20 crianças por iniciativa dos pais numa época em que não era permitido a estas crianças a frequência do ensino regular. Em 1990, a intervenção estende-se ao Centro de Formação Profissional e ao Centro de Apoio Ocupacional passando assim a apresentar respostas para a população adulta, domínio em que a oferta é ainda muito escassa.
Pessoas envolvidas	<ul style="list-style-type: none"> • Intervenção precoce: número variável de utentes; 6 técnicos • Sócio-educativa: : número variável de utentes; 4 técnicos • Centro de apoio ocupacional: 30 utentes; 10 colaboradores • Centro de reabilitação – formação profissional (80 utentes), emprego protegido (30 utentes), empresa de inserção (10 trabalhadores), ajudas técnicas e associação de jovens; 37 colaboradores, dos quais 18 com formação específica

(Continua)

Ficha 5 (continuação) - CERCIMOR - Cooperativa para a Educação e Reabilitação de Crianças Inadaptadas de Montemor-o-Novo, CRL

<i>Dimensões de análise</i>	<i>Descrição</i>
Apoios financeiros e outros	<p>Financiamentos por projectos (FSE e programas nacionais)</p> <p>Subsídios regulares da segurança social (acordos de cooperação)</p> <p>Subsídios do Ministério da Educação</p> <p>Autarquias locais (comparticipações pontuais, p.e. Transporte, e contratação de pessoas que frequentaram a CERCIMOR)</p> <p>Casos pontuais de mecenato</p> <p>Instituto da Juventude (intercâmbio de jovens na União Europeia)</p>
Resultados obtidos/balanco	O grande crescimento da procura atesta a boa qualidade dos serviços e o sucesso das acções
Principais problemas e obstáculos	<p>Ao nível interno:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rigidez das práticas de gestão • Falta de incentivos/motivação para os técnicos por parte da direcção • Pouca descentralização e articulação das tarefas • Remunerações baixas • Défice de participação dos pais das crianças e jovens <p>Ao nível externo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Critérios de apreciação dos projectos pouco satisfatórios (não têm em consideração a especificidade das situações)
Principais sucessos e factores de dinamismo	<p>Equipa técnica jovem e empenhada</p> <p>Resultados muito positivos obtidos pelos formandos o que se constitui como factor de incentivo</p>
Projectos para o futuro	<p>Núcleo de pré-formação para jovens com deficiências ligeiras dirigida a orientação vocacional e enriquecimento instrumental</p> <p>Núcleo de actividades de tempos livres em horário pós-laboral destinada a crianças até aos 12 anos de modo a permitir aos pais frequentarem acções de formação profissional</p> <p>Ao nível do Centro de Reabilitação, foi feita a proposta para o Centro passar a ser um Centro de Gestão Participada, a par do que acontece em Alcoitão e Gaia. Os parâmetros a considerar são a localização, o volume de formação e o dinamismo da instituição. Neste caso a tutela é do IIEFP (assume a presidência do Centro) e a gestão é partilhada com a Cercimor. Há também vantagens para os trabalhadores quer ao nível da segurança dos postos de trabalho quer ao nível das tabelas salariais que passam a ser superiores.</p>

Ficha 6 - Associação Amigos do Idoso de Vila Ruiva e Albergaria dos Fusos

<i>Dimensões de análise</i>	<i>Descrição</i>
Localização/contacto	Vila Ruiva, Cuba Tel. 284495378 e 284495178
Área de influência	Freguesia
Início de actividade	A associação, criada em 1998, aguarda início de actividade
Promotor(es)	Iniciativa de um conjunto de mulheres dos dois lugares da freguesia (Vila Ruiva e Albergaria dos Fusos) que procuravam criar o seu próprio emprego num duplo contexto de satisfação de necessidades locais e de procura de realização pessoal Iniciativa desenvolvida na sequência de um levantamento das carências locais levado a efeito pela ADL Terras Dentro, no quadro do Programa NOW (iniciativa comunitária emprego)
Parcerias	ADL Terras Dentro (Alcáçovas-Viana do Alentejo) Câmara Municipal de Cuba Centro de Emprego de Cuba Paróquia de Vila Ruiva Junta de Freguesia
Percurso da iniciativa	Em 1996 é recenseada a vontade de se criar emprego feminino na área da geriatria (Programa NOW) Em 1997 é feito o levantamento das necessidades da população local em matéria de serviços sociais de proximidade: há perto de trinta potenciais utentes para as valências Centro de Dia e Apoio Domiciliário Em 1998 são criação os estatutos da associação devido ao apoio do Programa Leader II; duas mulheres frequentam um curso de geriatria (UNIVA) de 1 ano, da iniciativa do Centro de Emprego de Cuba; a paróquia de Vila Ruiva cede instalações e é elaborado o projecto de adaptação do edifício que está muito degradado
Pessoas envolvidas	32 sócios da associação
Apoios financeiros e outros	Os Programas comunitários NOW, Leader II e a ADL Terras Dentro contribuem para a criação da IPSS A paróquia cede edifício A Câmara Municipal faz projecto de adaptação das instalações Não houve ainda apoios financeiros

(Continua)

Ficha 6 (continuação) - Associação Amigos do Idoso de Vila Ruiva e Albergaria dos Fusos

<i>Dimensões de análise</i>	<i>Descrição</i>
Resultados obtidos/balço	Mobilização da população em torno de um projecto de apoio aos idosos a ao desemprego das mulheres.
Principais problemas e obstáculos	Ao nível interno: <ul style="list-style-type: none">• Fraca qualificação e mobilidade dos actores associativos. Estes aspectos traduzem-se na reduzida capacidade negocial com os agentes externos Ao nível externo: <ul style="list-style-type: none">• Fraca motivação de um agente técnico externo (GAT de Beja, responsável pelos projectos de pormenor do edifício) para a iniciativa em causa
Principais sucessos e factores de dinamismo	Apoio constante da ADL Terras Dentro e da Junta de Freguesia de Vila Ruiva Existência de mercado para os serviços de proximidade projectados Existência de um grupo de militantes associativos que acreditam no projecto
Projectos para o futuro	Reabilitação do edifício cedido Criação de 6 postos de trabalho para as mulheres Criação do Centro de Dia e do Apoio Domiciliário

IV - 3.2. Processos de emergência das instituições

As respostas ao inquérito postal dirigido às IPSS da Região do Alentejo permitem concretizar as considerações do capítulo de enquadramento sobre “quem faz correr as IPSS” (Capítulo I - 5).

As respostas à questão aberta sobre elementos relevantes da génese da instituição revelam que a estratégia de acção colectiva criada pela reunião de particulares parece corresponder, na generalidade, à vontade de solucionar localmente problemas comuns de âmbito social. É essa a principal motivação fundadora das IPSS. A acção das instituições é orientada para dar resposta às necessidades das comunidades no que toca à prestação de serviços para a infância, para a terceira idade ou para os cidadãos deficientes. Subsiste, no entanto, um número significativo de IPSS que respondem a motivações de grupos mais restritos (religiosos). Neste contexto, a par da satisfação das carências das localidades, a associação de fiéis pratica actos de culto.

Os testemunhos recolhidos mostram a importância assumida, neste processo de génese, por alguns actores como sejam os familiares dos potenciais utentes dos serviços, os profissionais da área social, os políticos locais (é referida, por mais de uma vez, a acção empenhada do presidente da Junta de Freguesia...) e os notáveis: eclesiásticos (em particular os párocos e freiras) ou laicos (responsáveis pela criação, num passado próximo, nas décadas de 40 a 60 do século XX, de um número representativo de fundações que desenvolvem no Alentejo uma acção de base caritativa orientada para a população jovem e idosa).

É de referir ainda, em 10 % das respostas recolhidas, o papel “motor” atribuído a programas ou investimentos governamentais que permitem quer o desenvolvimento da Rede de Serviços e Equipamentos Sociais, designadamente o PIDDAC (concentrando a sua intervenção, nos casos recenseados no Alentejo⁴⁸, em

⁴⁸ Nesta situação encontram-se um conjunto de instituições criadas nos anos 90: a Associação de Reformados, Pensionistas e Idosos da Freguesia de S. Teotónio (Odemira), o Lar Nossa Senhora das Dores de Porto da Espada (S.S. Aramanha/Marvão), a Associação de Solidariedade Social de S. Marcos do Campo (Campo/Reguengos de Monsaraz) e o Centro Social Nossa Senhora da Esperança em Monte Carvalho (Ribeira de Nisa/Portalegre). Todas estas IPSS iniciaram a sua actividade na sequência do apoio do PIDDAC e possuem as valências de Centro de Dia, Apoio Domiciliário e/ou Lar.

infra-estruturas para serviços sociais dirigidos à terceira idade), quer o apoio a segmentos de população com necessidades específicas. Estes últimos programas datam dos anos 90. O Quadro 41 revela a distribuição desta situação através dos seis grupos de IPSS.

Motivações presentes na fundação de IPSS

Motivações das comunidades (comuns nas IPSS dos tipos 1, 2 e 6):

- "Devido ao elevado número de população idosa da freguesia foi criada esta instituição para poder dar resposta aos seus problemas";
- "Falta de resposta para os idosos que, neste bairro habitacional, ficavam sós em casa";
- "Instituição formada por um grupo de pessoas oriundas de diferentes estratos sociais, profissões, formação, vivências e ideologia. O objectivo comum deste grupo é dar iniciativa a actividades que contribuam para o desenvolvimento local. As dificuldades têm sido muitas. A IPSS sobrevive de donativos. Todos os funcionários são voluntários";
- "A IPSS surge na sequência de terem sido criados novos postos de trabalho na freguesia. Os pais necessitavam de trabalhar e não tinham onde deixar os filhos".

Motivações de grupos religiosos (frequentes nas IPSS dos tipos 3 e 4):

- "Associação de fiéis constituída na ordem canónica com o objectivo de satisfazer carências e praticar actos de culto".

Motivações de familiares e profissionais (presentes nas IPSS do tipo 5):

- "Instituição criada nos anos 60 por uma mãe em colaboração com psiquiatra infantil. A IPSS nasceu da necessidade de encontrar resposta adequada para as necessidades especiais do filho mongolóide e de todas as crianças com o mesmo problema. Mais tarde o alargamento das actividades justificou o aparecimento da APPACDM".

Motivações individuais (frequentes nas IPSS do tipo 1):

- "Fundação iniciada por herança de casal de benfeitores com indicações nesse sentido no seu testamento (prédio sede, bairro de rendas económicas e herdade agrícola com rendimento agro-pecuário);
- "Creche fundada no final dos anos 30, por freira, para acolher crianças na cidade de Elvas enquanto os pais estavam a trabalhar";
- "Instituição criada no final dos anos 80 por um padre. Convidou paroquianos para a direcção. Compraram uma casa velha e aí instalaram a valência de ATL para crianças do ensino secundário deslocadas das suas casas. Hoje a actividade alargou-se também à população idosa (Centro de Dia)";
- "IPSS nasceu por iniciativa do presidente da Junta de Freguesia que desejava prestar um serviço à localidade".

Extractos do Inquérito às IPSS do Alentejo, 2000

QUADRO 41 – DISTRIBUIÇÃO DAS IPSS SURGIDAS DE PROGRAMAS, SEGUNDO A TIPOLOGIA

		TIPOLOGIA – grupos de IPSS						Total
		1	2	3	4	5	6	
Número de	IPSS surgidas de Programas	0	9	1	1	1	3	15
	IPSS na tipologia	42	59	21	3	9	16	150
Percentagem relativamente às	IPSS surgidas de Programas	0,0	60,0	6,7	6,7	6,7	20,0	100,0
	IPSS na tipologia	0,0	15,3	4,8	33,3	11,1	18,8	10,0

Fonte: *Inquérito às IPSS do Alentejo, 2000.*

Em atenção às situações de risco da população idosa, com especificidades próprias, o programa PILAR é responsável pela emergência de IPSS. O Programa Idosos em Lar procura incentivar a oferta de Lares de Idosos e outras respostas sociais para idosos, nomeadamente Centros de Dia e Apoio Domiciliário. Ao abrigo do Programa PILAR 98 é criado, em 1999, o Lar e Centro de Dia para Idosos "O Cantinho Amigo" em Aldeia das Pias (Santiago Maior/Alandroal). A instituição, única na localidade, tem três valências (Lar, Centro de Dia e Apoio Domiciliário), serve 50 utentes e conta com 12 colaboradores, entre os quais se encontra um técnico.

Face ao desemprego e de modo a solucionar problemas de exclusão social e profissional, foram criados programas específicos inseridos no Mercado Social de Emprego. Estes programas, da iniciativa do IEFEP, estão na origem de algumas IPSS. É o caso do Centro de Emprego Protegido da Cepmel de Évora (ver ficha 7), cujo principal objectivo é potenciar a integração económica e social de pessoas com deficiência; é ainda o caso da Empresa de Inserção que funciona na Misericórdia de Alvaro e que visa criar novas oportunidades para pessoas desempregadas em condições de risco de exclusão social, designadamente desempregados de longa duração (ver ficha 3).

Ficha 7 - CEPMEL – ASSOCIAÇÃO DE SOLIDARIEDADE SOCIAL

<i>Dimensões de análise</i>	<i>Descrição</i>
Localização/contacto	Évora Tel. 266708051, fax 266744001
Área de influência	Concelhos de Évora, Arraiolos, Viana do Alentejo, Reguengos de Monsaraz e Redondo
Início de actividade	1988
Promotor(es)	Grupo de apicultores da Região, associados na Évoramel Câmara Municipal de Évora
Parcerias	Instituto de Emprego e Formação Profissional Câmara Municipal de Évora Associação Portuguesa das Mulheres Empresárias Diversas empresas nacionais e europeias no quadro do CLUBE REDE e da Iniciativa Comunitária EUROSOURCES (1998-2000)
Objectivos	Duplo objectivo: <ul style="list-style-type: none"> • Criar, no Alentejo, uma Central Meleira para processar localmente o mel alentejano, evitando que este fosse enviado para outras regiões do país ou mesmo para o estrangeiro, em condições desvantajosas para os apicultores locais. • Satisfazer carências em termos de mercado de trabalho para pessoas portadoras de deficiência, através da criação de postos de trabalho na área da apicultura
Serviços prestados	Serviços na área da apicultura: <ul style="list-style-type: none"> • Processamento e venda de mel com controlo de qualidade; • Purificação, moldagem e venda de cera; • Análises laboratoriais a mel; • Produção e comercialização de artesanato; • Fabrico de colmeias; • Comercialização de material apícola, produtos de higiene e cosmética naturais e produtos de medicina natural (apiterapia)
Percurso da iniciativa	Constituição da IPSS em 1988 Instalações concluídas em 1992 Em 1997 ocorrem 2 cursos de formação profissional especial com 15 alunos Em 1998 arranca o Centro de Emprego Protegido (CEP)
Pessoas envolvidas	Cepmel: 120 sócios, 100 dos quais apicultores Centro de Emprego Protegido (CEP): 15 utentes, 21 colaboradores dos quais 5 são técnicos Actividades Culturais, Divulgação, Feiras, Gestão: 19 colaboradores voluntários

(Continua)

Ficha 7 (continuação) - CEPMEL – ASSOCIAÇÃO DE SOLIDARIEDADE SOCIAL

<i>Dimensões de análise</i>	<i>Descrição</i>
Apoios financeiros e outros	IEFP (financiamentos regulares, protocolos, subsídios, apoios a projectos) Câmara Municipal de Évora (apoios a projectos) Associação Portuguesa das Mulheres Empresárias (protocolos, apoios a projectos)
Resultados obtidos/balanço	Resultados muito positivos: <ul style="list-style-type: none"> • Foram criados postos de trabalho protegido, com apoio médico, psicológico e social • número de sócios tem aumentado, os serviços são bastante procurados (o mercado da cera é muito bom, o do mel impõe algum trabalho junto dos consumidores) • Tem havido uma forte divulgação da actividade da Cepamel quer nas feiras nacionais e internacionais, onde tem participado, quer através da página da Internet
Principais problemas e obstáculos	Elevados encargos de funcionamento, principalmente os custos com o pessoal técnico, com as matérias primas e a comparticipação nos salários dos trabalhadores
Principais sucessos e factores de dinamismo	Terem acreditado e investido no projecto: <ul style="list-style-type: none"> • Apicultores e técnicos militantes da Cepamel • IEFP • Empresas
Projectos para o futuro	Criar condições para o transporte dos trabalhadores Ter capacidade de integrar no mercado normal de trabalho, trabalhadores que frequentaram o CEP Melhorar as condições de trabalho, aumentar o número de postos de trabalho e aumentar os vencimentos Dinamizar a divisão Sociocultural e Educativa Estabelecer protocolos entre a Cepamel e outras IPSS da região que trabalham com cidadãos deficientes Incrementar o voluntariado e o número de associados Criar novos produtos à base de mel Investir na secagem e embalagem de plantas aromáticas medicinais

Finalmente, na génese das IPSS há ainda a referir os contributos de programas europeus. Neste quadro destacam-se:

- O Subprograma INTEGRAR, que visa promover a integração económica e social dos grupos mais desfavorecidos da população, desenvolvendo-se em cinco Medidas, quatro cofinanciadas pelo Fundo Social Europeu (FSE) e uma

pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER). A Intervenção Operacional INTEGRAR apresenta-se como mais um dos instrumentos adaptados ao combate à exclusão social em Portugal, funcionando como um reforço das políticas nacionais direccionadas para o desenvolvimento e para a coesão social do país. As medidas que compõem o programa dirigem-se respectivamente ao apoio ao desenvolvimento social (Medida 1); à integração sócio-profissional de adultos desempregados de longa duração (Medida 2); à integração sócio-económica de pessoas com deficiência (Medida 3); à integração económica e social dos grupos mais desfavorecidos (Medida 4) e à construção e adaptação de infra-estruturas e equipamento social (Medida 5). Justamente no âmbito da Medida 5 foram financiadas a infra-estrutura e as valências do Centro de Dia e Apoio Domiciliário da Comissão de Melhoramentos/Centro Comunitário Nossa Senhora do Espinheiro da freguesia de Seda (Alter do Chão). Esta IPSS respeita inteiramente a filosofia do INTEGRAR: aqui conjuga-se a criação do equipamento, o apoio ao desenvolvimento social (melhorando as condições de vida da população envelhecida da freguesia) e a criação local de 8 novos postos de trabalho femininos;

- O Programa de Iniciativa Comunitária Leader (I – 1991/93 e II – 1994/99), de apoio ao desenvolvimento rural integrado, nomeadamente através de acções de formação profissional, ligando essas acções à organização de actividades e empresas capazes de mobilizar recursos locais. Deste modo, o Leader I apoia a fase inicial de arranque do Centro de Recursos Educativos para a Infância das Alcáçovas (ficha 8) e o Leader II ajuda, do ponto de vista técnico, a constituição legal da Associação Amigos do Idoso de Vila Ruiva e Albergaria dos Fusos (ficha 6);
- O Programa de Iniciativa Comunitária NOW – “Emprego e Desenvolvimento de Recursos Humanos”. Neste caso particular, o inquérito postal revela IPSS surgidas de projectos dirigidos à formação das mulheres e à sua inserção sócio-económica nas comunidades rurais. Enquanto o Projecto Aurora (1992/94) contribui para a criação do Centro de Recursos Educativos para a Infância do Centro Social e Paroquial das Alcáçovas (ver ficha 8), o Projecto Solidariedade É Vida (1996/99) contribui para a emergência de uma IPSS

nos lugares de Vila Ruiva e Albergaria dos Fusos, do concelho de Cuba (ver ficha 6).

Ficha 8 - Centro Social e Paroquial de Alcáçovas (Centro de Recursos Educativos para a Infância)

<i>Dimensões de análise</i>	<i>Descrição</i>
Localização/contacto	Alcáçovas, Viana do Alentejo Tel. 266954153
Área de influência	Freguesia de Alcáçovas
Início de actividade	1994
Promotor(es)	Associação de Desenvolvimento Local Terras Dentro (ATD) Centro Social e Paroquial de Alcáçovas (instituição católica) A criação da resposta social Centro de Recursos Educativos nasce no quadro da Iniciativa Comunitária NOW (Projecto Aurora - - Iniciativas para o Desenvolvimento do Emprego de Mulheres) e deve-se ao empenho de uma técnica (psicóloga) que integrava a equipa do Programa NOW na ATD
Parcerias	Centro Regional de Segurança Social Câmara Municipal de Viana do Alentejo Junta de Freguesia (colaborações pontuais do tipo feira do livro, carnaval...)
Modo de organização	Funciona como um clube - as crianças são sócias O Centro funciona em regime de "porta aberta": as crianças frequentam o Centro em regime livre
Serviços prestados	No período da manhã recebem crianças de 1 a 3 anos que desenvolvem actividades lúdico-pedagógicas No período da tarde recebem crianças de 4 a 10 anos que desenvolvem actividades lúdicas e recebem apoio escolar Em tempo de férias recebem crianças até aos 12 anos O Centro tem contratadas duas amas que recebem bebés em sua casa tendo o apoio das educadoras de infância do Centro O Centro assegura o transporte das crianças: escola-centro e centro-casa
Percurso da iniciativa	Na génese da iniciativa, encontra-se o objectivo de libertar das tarefas educativas/domésticas as mulheres da localidade no sentido de poderem obter um emprego ou frequentar um curso de formação profissional Em 1995 é estabelecido um "acordo atípico" com o CRSS

(Continua)

Ficha 8 (continuação) - Centro Social e Paroquial de Alcáçovas (Centro de Recursos Educativos para a Infância)

<i>Dimensões de análise</i>	<i>Descrição</i>
Pessoas envolvidas	92 crianças utentes 2 educadoras de infância 2 amas 3 animadoras 2 funcionárias auxiliares
Apoios financeiros e outros	Sistema de Segurança Social (acordos de cooperação) O Programa Leader I da ATD apoiou as obras de adaptação do edifício, a selecção das auxiliares e amas e o acompanhamento do estágio das animadoras para poderem integrar o projecto O Programa Leader II da ATD apoiou a aquisição de materiais didácticos, pedagógicos e o pavimento de linóleo, além da instalação do sistema de aquecimento do Centro (sistema de biomassa) A Secretaria de Estado da Reinserção Social apoiou a aquisição de uma carrinha para o transporte das crianças quando a escola primária passou a situar-se longe do Centro (1,5 km)
Resultados obtidos/balanço	Procura crescente
Principais problemas e obstáculos	A actividade do Centro é pouco valorizada pelos pais Existe sobrelotação
Principais sucessos e factores de dinamismo	Originalidade do conceito (Centro de Recursos Educativos), particularmente adaptado a uma comunidade que não dispõe de utentes em número suficiente para criar valências de creche e ATL Flexibilidade e abrangência do horário de funcionamento do Centro Acolhimento de crianças de um largo leque etário (1 a 10 anos)
Projectos para o futuro	"Houve um aumento de nascimentos de crianças e uma maior procura deste espaço a tempo inteiro, o que fez surgir a necessidade de ampliar as instalações e criar a nova valência de creche como forma de dar resposta a um maior número de solicitações. Quando a nova valência entrar em funcionamento vamos deixar de ter a valência de Centro de Recursos Educativos e passamos a ter as valências de Creche e Ocupação de Tempos Livres" (Rosa Maia, educadora de infância e coordenadora do projecto) Beneficiar o parque infantil e as estruturas exteriores

IV - 3.3. Direcção, gestão e funcionamento

Respeitando os estatutos das instituições, os corpos directivos destas entidades são compostos por diferentes cargos. Alguns destes cargos são comuns à generalidade das IPSS inquiridas. É o que sucede com os postos relacionados com a gestão financeira das instituições, entre os quais se contam o de Tesoureiro ou o de Presidente do Conselho Fiscal. Enquanto o Tesoureiro ocorre em mais de 90% das IPSS inquiridas, o Presidente do Conselho Fiscal está presente em 86% delas (Quadro 42).

Frequentes em todas as IPSS são ainda os postos de Secretário (86%), de Presidente (75,3%) ou de Presidente da Assembleia Geral (69,3%). Naturalmente, alguns postos são específicos de uma determinada organização, como sucede, de modo evidente, com o cargo de Provedor, específico das Misericórdias, concentrado nas IPSS do tipo/grupo 3.

Mas quem são os indivíduos que contribuem para a emergência do ponto de vista das IPSS?

O inquérito realizado às 150 IPSS do Alentejo permite definir o perfil de 955 militantes associativos.

Quase 75% dos dirigentes das instituições são homens. As mulheres pouco passam a fasquia dos 24%. Na distribuição por sexos é interessante referir a concentração dos homens nas IPSS do tipo/grupo 3 (88,8%) e a das mulheres nas IPSS do tipo/grupo 5, onde, aliás, superam a participação masculina com 51% dos lugares de direcção (Quadro 43).

Agrupando os dirigentes por classes de idade (Quadro 44) verifica-se, a partir dos 35 anos, uma representação muito equitativa de todos os grupos etários. Apesar disso, há uma leve supremacia no grupo etário 45-64 anos (35,4%), que, aliás, se mantém através dos vários tipos de IPSS. A excepção é a maior juventude dos dirigentes das IPSS do grupo 5 e uma mais significativa representação do grupo etário mais jovem (20-34 anos) nas IPSS do tipo 6, que agrega uma boa parte das IPSS em fase de arranque.

A formação dos líderes apresenta-se, de algum modo, bipolarizada. De um lado uma parte importante dos indivíduos que está à frente dos destinos das IPSS possui o ensino básico (28,8%); do outro, um número muito equivalente (26,2%) tem um curso superior (Quadro 45).

QUADRO 42 – CARGOS MAIS REPRESENTATIVOS, POR TIPO DE IPSS

		TIPOLOGIA – grupos de IPSS						Total
		1	2	3	4	5	6	
Tesoureiro	Número	42	56	19	3	9	11	140
	Percentagem	100,0	94,9	90,5	100,0	100,0	68,8	93,3
Presidente do Conselho Fiscal	Número	35	53	19	3	9	10	129
	Percentagem	83,3	89,8	90,5	100,0	100,0	62,5	86,0
Secretário	Número	33	53	20	3	7	13	129
	Percentagem	78,6	89,8	95,2	100,0	77,8	81,3	86,0
Presidente	Número	36	57	1	3	9	7	113
	Percentagem	85,7	96,6	4,8	100,0	100,0	43,8	75,3
Presidente da Assembleia Geral	Número	25	42	20	1	8	8	104
	Percentagem	59,5	71,2	95,2	33,3	88,9	50,0	69,3
Provedor	Número	5	1	19			3	28
	Percentagem	11,9	1,7	90,5			18,8	18,7
Total de IPSS na tipologia		42	59	21	3	9	16	150
Total de IPSS na tipologia (%)		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: *Inquérito às IPSS do Alentejo, 2000.*

QUADRO 43 – DIRIGENTES SEGUNDO O SEXO, POR TIPO DE IPSS

	TIPOLOGIA – grupos de IPSS						Total
	1	2	3	4	5	6	
Mulheres	65	89	14	8	33	21	230
Homens	193	291	127	13	31	58	713
Não responde	3	4	2			3	12
Total de Dirigentes	261	384	143	21	64	82	955
Percentagem							
Mulheres	24,9	23,2	9,8	38,1	51,6	25,6	24,1
Homens	73,9	75,8	88,8	61,9	48,4	70,7	74,7
Não responde	1,1	1,0	1,4			3,7	1,3
Total de Dirigentes	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: *Inquérito às IPSS do Alentejo, 2000.*

QUADRO 44 – DIRIGENTES SEGUNDO A IDADE, POR TIPO DE IPSS

	TIPOLOGIA – grupos de IPSS						Total
	1	2	3	4	5	6	
20 - 34 anos	6	28	1	2	7	15	59
35 - 44 anos	44	69	18	2	24	14	171
45 - 64 anos	99	141	52	12	22	21	338
65 e mais anos	47	83	34	3	9	17	193
Não responde	74	63	38	2	2	15	194
Total de dirigentes	261	384	143	21	64	82	955
Percentagem							
20 - 34 anos	2,3	7,3	0,7	9,5	10,9	18,3	6,2
35 - 44 anos	16,9	18,0	12,6	9,5	37,5	17,1	17,9
45 - 64 anos	34,5	36,7	36,4	57,1	34,4	25,6	35,4
65 e mais anos	18,0	21,6	23,8	14,3	14,1	20,7	20,2
Não responde	28,4	16,4	26,6	9,5	3,1	18,3	20,3
Total de dirigentes	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Inquérito às IPSS do Alentejo, 2000.

QUADRO 45 – DIRIGENTES SEGUNDO A INSTRUÇÃO, POR TIPO DE IPSS

	TIPOLOGIA – grupos de IPSS						Total
	1	2	3	4	5	6	
Ensino básico ou inferior	58	156	34	2	4	21	275
Ensino secundário (9º ano)	49	69	42	3	19	11	193
Ensino médio ou equivalente	60	49	20	8	19	13	169
Ensino superior (ou frequência)	77	78	39	6	22	28	250
Outros	3	3		1			7
Não responde	14	29	8	1		9	61
Total de dirigentes	261	384	143	21	64	82	955
Percentagem							
Ensino básico ou inferior	22,2	40,6	23,8	9,5	6,3	25,6	28,8
Ensino secundário (9º ano)	18,8	18,0	29,4	14,3	29,7	13,4	20,2
Ensino médio ou equivalente	23,0	12,8	14,0	38,1	29,7	15,9	17,7
Ensino superior (ou frequência)	29,5	20,3	27,3	28,6	34,4	34,1	26,2
Outros	1,1	0,8	0,0	4,8	0,0	0,0	0,7
Não responde	5,4	7,6	5,6	4,8	0,0	11,0	6,4
Total de dirigentes	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Inquérito às IPSS do Alentejo, 2000.

As formações mais elementares ocorrem nas IPSS do tipo 2, caracterizadas pela sua localização geográfica periférica face às sedes de concelho, e pela sua orientação geral para as carências da população idosa da sua área de influência. Esta situação não invalida a necessidade da sensibilização dos dirigentes para a qualificação dos serviços prestados pelas instituições, independentemente da qualificação académica dos indivíduos que ocupam os cargos de gestão.

As formações mais elevadas ocorrem nas IPSS do tipo 5, que também possuem um leque significativo de dirigentes com formações académicas médias.

As Cáritas (IPSS do tipo 4) agrupam a maior representação de dirigentes com curso médio (38,1%). Nos dirigentes das instituições do tipo 1, tal como nos dirigentes das IPSS do tipo 5, há um núcleo importante de indivíduos que possui curso superior. Convém, desde já, relacionar este facto com a maior participação de funcionários nas direcções destes dois tipos de IPSS (Quadro 48). Aparentemente são chamados a participar nas direcções funcionários graduados destas organizações, onde surgem dominantes as fundações (nas IPSS do tipo 1) e as cooperativas (nas IPSS do tipo 5). Nestes casos a perspectiva técnica e profissional condiciona o destino das IPSS.

A análise dos grupos sócio-profissionais dos dirigentes das instituições (Quadro 46) revela a importância dos reformados (23,2%) e das profissões intelectuais e científicas (15,1%). Para além destes dois grupos, só as profissões técnicas intermédias e os empregados administrativos têm maior representação, não atingindo, qualquer deles, 11% do total dos dirigentes.

A abordagem dos grupos sócio-profissionais através dos vários tipos de IPSS confirma, na globalidade, a situação do conjunto das 150 IPSS estudadas. É o que sucede nas IPSS dos tipos 1, 2 e 6. Já as IPSS dos tipos 3, 4 e 5 fazem sobressair outras composições sócio-profissionais: nas IPSS de tipo 3 (Misericórdias) evidenciam-se, a par dos reformados (30,8%), os agricultores, industriais e comerciantes (16,8%); nas IPSS de tipo 4 (Cáritas) estão sobrerrepresentados os directores e os quadros dirigentes da função pública (38,1%) e os empregados administrativos (23,8%); nas IPSS de tipo 5 (onde dominam as cooperativas de solidariedade social) sobressaem as profissões intelectuais e científicas (37,5%) e as profissões técnicas intermédias (21,9%).

Relativamente à dádiva de tempo à instituição (Quadro 47) verifica-se que cerca de 37% dos dirigentes passam até 5 horas por semana nas IPSS. Dentro deste período, a situação mais comum é permanecer na instituição 1 ou 2 horas semanais (21,9%), o que corresponde a uma reunião e à resolução de assuntos do expediente semanal. Esta é a situação mais frequente das IPSS dos tipos 1, 2 ou 3.

QUADRO 46 – DIRIGENTES SEGUNDO O GRUPO SÓCIO-PROFISSIONAL, POR TIPO DE IPSS

	TIPOLOGIA – grupos de IPSS						Total
	1	2	3	4	5	6	
Directores e quadros dirigentes da Função Pública	25	8	13	8	2	3	59
Agricultores / Industriais / Comerciantes	29	32	24			4	89
Profissões intelectuais e científicas	36	50	20	2	24	12	144
Profissões técnicas intermédias	29	31	17	1	14	10	102
Empregados administrativos	32	32	17	5	11	7	104
Pessoal de outros serviços		8					8
Trabalhadores do comércio	2	19	3	1			25
Trabalhadores da indústria e transportes	6	13	3		1	4	27
Outros trabalhadores	27	28			5	7	67
Domésticas	7	6	1			2	16
Reformados / Pensionistas	48	108	44	1	7	14	222
Estudantes		3				1	4
Desempregados	2	3				1	6
Não responde	18	43	1	3		17	82
Total de dirigentes	261	384	143	21	64	82	955
	Porcentagem						
Directores e quadros dirigentes da Função Pública	9,6	2,1	9,1	38,1	3,1	3,7	6,2
Agricultores / Industriais / Comerciantes	11,1	8,3	16,8	0,0	0,0	4,9	9,3
Profissões intelectuais e científicas	13,8	13,0	14,0	9,5	37,5	14,6	15,1
Profissões técnicas intermédias	11,1	8,1	11,9	4,8	21,9	12,2	10,7
Empregados administrativos	12,3	8,3	11,9	23,8	17,2	8,5	10,9
Pessoal de outros serviços	0,0	2,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,8
Trabalhadores do comércio	0,8	4,9	2,1	4,8	0,0	0,0	2,6
Trabalhadores da indústria e transportes	2,3	3,4	2,1	0,0	1,6	4,9	2,8
Outros trabalhadores	10,3	7,3	0,0	0,0	7,8	8,5	7,0
Domésticas	2,7	1,6	0,7	0,0	0,0	2,4	1,7
Reformados / Pensionistas	18,4	28,1	30,8	4,8	10,9	17,1	23,2
Estudantes	0,0	0,8	0,0	0,0	0,0	1,2	0,4
Desempregados	0,8	0,8	0,0	0,0	0,0	1,2	0,6
Não responde	6,9	11,2	0,7	14,3	0,0	20,7	8,6
Total de dirigentes	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: *Inquérito às IPSS do Alentejo, 2000.*

QUADRO 47 – DIRIGENTES SEGUNDO O Nº DE HORAS SEMANAIS NA INSTITUIÇÃO, POR TIPO DE IPSS

	TIPOLOGIA – grupos de IPSS						Total
	1	2	3	4	5	6	
0 horas	3	29	4	4	6	4	50
1 – 2 horas	67	83	41		10	8	209
3 – 5 horas	44	44	22	5	16	13	144
6 – 12 horas	21	51	14	4	5	8	103
13 – 24 horas	12	16	7	2	5	4	46
25 – 40 horas	23	12	6	3	17	3	64
Mais de 40 horas	4	6		1			11
Não responde	87	143	47	2	5	42	321
Total de dirigentes	261	384	143	21	64	82	955
Percentagem							
0 horas	1,1	7,6	2,8	19,0	9,4	4,9	5,2
1 – 2 horas	25,7	21,6	28,7	0,0	15,6	9,8	21,9
3 – 5 horas	16,9	11,5	15,4	23,8	25,0	15,9	15,1
6 – 12 horas	8,0	13,3	9,8	19,0	7,8	9,8	10,8
13 – 24 horas	4,6	4,2	4,9	9,5	7,8	4,9	4,8
25 – 40 horas	8,8	3,1	4,2	14,3	26,6	3,7	6,7
Mais de 40 horas	1,5	1,6	0,0	4,8	0,0	0,0	1,2
Não responde	33,3	37,2	32,9	9,5	7,8	51,2	34,1
Total de dirigentes	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Inquérito às IPSS do Alentejo, 2000.

QUADRO 48 – DIRIGENTES FUNCIONÁRIOS DA INSTITUIÇÃO, POR TIPO DE IPSS

	TIPOLOGIA – grupos de IPSS						Total
	1	2	3	4	5	6	
Não	222	337	142	20	38	73	832
Sim	29	15	1	1	26		72
Não responde	10	32				9	51
Total de dirigentes	261	384	143	21	64	82	955
Percentagem							
Não	85,1	87,8	99,3	95,2	59,4	89,0	87,1
Sim	11,1	3,9	0,7	4,8	40,6	0,0	7,5
Não responde	3,8	8,3	0,0	0,0	0,0	11,0	5,3
Total de dirigentes	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Inquérito às IPSS do Alentejo, 2000.

As IPSS dos tipos 4 e 5 mobilizam mais tempo aos seus dirigentes. Nas Cáritas, os dirigentes dão, semanalmente, um mínimo de 3 horas do seu tempo à instituição.

Finalmente, as IPSS do tipo 5 merecem uma referência particular. A par da importância do grupo de dirigentes que está na instituição entre 3 a 5 horas semanais

(25%), surge um grupo de directores que passa na instituição entre 25 e 40 horas por semana (26,6%). No entanto, convém lembrar que nestas IPSS a parcela de dirigentes-funcionários é grande (40,6%), situação sem equivalente nos outros grupos de IPSS (Quadro 48).

Nas IPSS os voluntários têm características específicas que se identificam com as dos dirigentes. Isto porque do total de 955 dirigentes recenseados, 87,1% são voluntários (Quadro 48). Acontece também que no conjunto das IPSS estudadas no Alentejo foram identificados 1089 voluntários, dos quais 832 (76,4%) são os dirigentes das instituições!

Apenas 13,5% dos dirigentes é familiar de utentes dos serviços das instituições (Quadro 49). A ligação familiar é mais significativa nas IPSS dos grupos 5 e 1 vocacionadas para os serviços prestados a deficientes e a crianças. Nestes casos, como foi referido no capítulo 1.5 do trabalho, o envolvimento e a participação cívica destes líderes parecem ser motivados pelo exercício das solidariedades primárias.

Os directores ficam nos cargos por 1 ou 2 mandatos (55,7%). É a situação corrente nas IPSS dos tipos 5, 6 e também do tipo 2 (Quadro 50). Nas IPSS dos tipos 1 e 3 é frequente os dirigentes acumularem um maior número de mandatos. Há mesmo situações de cargos vitalícios. É o que sucede com o cargo de Presidente em algumas fundações. Também, com frequência, nos centros sociais paroquiais o posto de Presidente é reservado ao pároco local.

A participação dos directores em cargos directivos de outras IPSS não é rara (24,3%). O Quadro 51 revela que cerca de 33% dos dirigentes de IPSS dos tipos 1, 4 e 5 desempenham cargos equivalentes noutras instituições de solidariedade social. Notemos que as actividades das IPSS destes grupos são as mais diferenciadas, dirigindo-se às crianças, à família e comunidade e aos deficientes. Estes grupos-alvo requerem alguma qualificação/prática das direcções, o que pode justificar a presença de um director em mais do que uma instituição.

QUADRO 49 – DIRIGENTES FAMILIARES DE UTENTES, POR TIPO DE IPSS

	TIPOLOGIA – grupos de IPSS						Total
	1	2	3	4	5	6	
Não	207	287	136	20	51	36	737
Sim	45	48	7	1	13	15	129
Não responde	9	49				31	89
Total de dirigentes	261	384	143	21	64	82	955
Percentagem							
Não	79,3	74,7	95,1	95,2	79,7	43,9	77,2
Sim	17,2	12,5	4,9	4,8	20,3	18,3	13,5
Não responde	3,4	12,8	0,0	0,0	0,0	37,8	9,3
Total de dirigentes	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: *Inquérito às IPSS do Alentejo, 2000.*

QUADRO 50 – DIRIGENTES SEGUNDO O NÚMERO DE MANDATOS, POR TIPO DE IPSS

	TIPOLOGIA – grupos de IPSS						Total
	1	2	3	4	5	6	
1 –2 mandatos	110	220	73	11	54	69	532
3 ou mais mandatos	114	109	65	8	10	9	315
Não responde	35	48	3	2		9	97
Total de dirigentes	261	384	143	21	64	82	955
Percentagem							
1 –2 mandatos	42,1	57,3	51,0	52,4	84,4	78,0	55,7
3 ou mais mandatos	43,7	28,4	45,5	38,1	15,6	11,0	33,0
Não responde	13,4	12,5	2,1	9,5	0,0	11,0	10,2
Total de dirigentes	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: *Inquérito às IPSS do Alentejo, 2000.*

QUADRO 51 – DIRIGENTES SEGUNDO A OCUPAÇÃO DE OUTROS CARGOS, POR TIPO DE IPSS

		TIPOLOGIA – grupos de IPSS						Total
		1	2	3	4	5	6	
Cargo	Outra IPSS	86	64	38	7	21	16	232
	Empresas	35	36	39	5	10	9	134
	Autarquias	69	80	43	1	9	17	219
Total de dirigentes		261	384	143	21	64	82	955
Percentagem								
Cargo	Outra IPSS	33,0	16,7	26,6	33,3	32,8	19,5	24,3
	Empresas	13,4	9,4	27,3	23,8	15,6	11,0	14,0
	Autarquias	26,4	20,8	30,1	4,8	14,1	20,7	22,9
Total de dirigentes		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: *Inquérito às IPSS do Alentejo, 2000.*

Não é com frequência que os dirigentes de IPSS ocupam cargos em empresas (Quadro 51). Esta participação só toma alguma representatividade no caso das IPSS dos grupos 3 e 4. No caso das IPSS do grupo 3 (Misericórdias) este factor relaciona-se, naturalmente, com a participação importante de dirigentes do grupo sócio-profissional de agricultores, industriais e comerciantes.

Finalmente, a participação em cargos autárquicos, reveladora do desejo de protagonismo e da vontade de servir a comunidade pela via política, está presente em cerca de 23% dos directores de instituições de solidariedade social (Quadro 51). Este valor é mais significativo nas IPSS do grupo 3 e, depois, nas IPSS do grupo 1.

Uma aposta no desenvolvimento local

Fazendo parte das IPSS do tipo/grupo 1, a Associação de Apoio e Desenvolvimento Integrado de Ermidas-Sado (Santiago do Cacém) foi criada em 1994. A instituição dirige a sua actividade para "toda a população" e tem por objectivo "incentivar actividades que contribuam para o desenvolvimento local".

Nesta IPSS, 60% dos dirigentes ocupa ou ocupou cargos autárquicos. Trata-se de elementos da localidade com elevada formação académica (80% tem curso superior). A perspectiva dos militantes associativos é a de contribuir, activamente e no terreno, para o desenvolvimento local, em estreita relação com os órgãos do poder. Atentos às necessidades da população e bem posicionados para acederem à informação sobre apoios e incentivos disponíveis, apostam na formação profissional.

A IPSS possui Jardim de Infância, ATL, Creche, Centro de Dia e Apoio Domiciliário. Nela funciona uma UNIVA (Unidade de Inserção na Vida Activa) e uma Escola-Oficina, visando a criação de oportunidades de emprego para os jovens da localidade. Conta com mais de 300 utentes e tem 24 pessoas ao serviço.

As Relações das IPSS

Contactos com outras instituições

As IPSS inquiridas mantêm em 48% dos casos contactos com entidades congéneres (Quadro 52).

Esta rede de contactos é mais intensa nas IPSS que desenvolvem actividades especializadas dirigidas aos deficientes e às crianças em risco (IPSS do tipo 5), à família e à comunidade (IPSS do tipo 4) e às crianças e jovens (IPSS do tipo 1).

Verifica-se também que as IPSS se relacionam, tanto com IPSS da sua área geográfica (freguesia/concelho), como com IPSS de outras áreas (cerca de 32% em qualquer dos casos). Se fizermos esta análise segundo os vários grupos de IPSS vemos, no entanto, que as IPSS dos grupos 5, 4 e 1 se relacionam ainda mais com as IPSS situadas fora da sua área de intervenção (Quadro 53).

Quanto aos objectivos destes contactos, a "troca de experiências" é o mais frequente, recolhendo 40% das respostas positivas.

O "desenvolvimento de projectos comuns" ainda constitui uma razão importante para o estabelecimento da comunicação entre instituições congéneres (25,3%).

Quanto à "racionalização da prestação de serviços" (15,3%) ela surge valorizada nos tipos/grupos de IPSS 2 e 3, onde ocorre o maior número de instituições vocacionadas para a terceira idade (Quadro 54). A título de exemplo, importa referir que neste grupo-alvo as listas de espera para acolhimentos em Lar justificam o intercâmbio entre instituições a fim de se encontrarem as vagas para as situações de urgência social.

QUADRO 52 – CONTRATOS COM INSTITUIÇÕES CONGÉNERES, POR TIPO DE IPSS

	TIPOLOGIA – grupos de IPSS						Total
	1	2	3	4	5	6	
Tem	23	24	10	2	8	5	72
Não tem	19	35	11	1		8	74
Não responde					1	3	4
Total de IPSS na tipologia	42	59	21	3	9	16	150
Percentagem							
Tem	54,8	40,7	47,6	66,7	88,9	31,3	48,0
Não tem	45,2	59,3	52,4	33,3		50,0	49,3
Não responde					11,1	18,8	2,7
Total de IPSS na tipologia	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Inquérito às IPSS do Alentejo, 2000.

QUADRO 53 – CONTACTOS COM OUTRAS IPSS LOCAIS E DE OUTRAS ÁREAS, SEGUNDO A TIPOLOGIA

		TIPOLOGIA – grupos de IPSS						Total
		1	2	3	4	5	6	
Contacto com IPSS	Locais	19	11	8	2	6	3	49
	De outras áreas	18	8	8	3	8	3	48
Total de IPSS na tipologia		42	59	21	3	9	16	150
Percentagem								
Contacto com IPSS	Locais	45,2	18,6	38,1	66,7	75,0	18,8	32,9
	De outras áreas	42,9	13,6	38,1	100,0	88,9	18,8	32,0
Total de IPSS na tipologia		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Inquérito às IPSS do Alentejo, 2000.

QUADRO 54 – OBJECTIVOS DOS CONTACTOS COM OUTRAS IPSS, SEGUNDO A TIPOLOGIA

		TIPOLOGIA – grupos de IPSS						Total
		1	2	3	4	5	6	
Objectivos dos contactos	“Troca de experiências”	21	19	6	2	9	3	60
	“Projectos comuns”	14	8	6	2	7	1	38
	“Racionalização da prestação de serviços”	2	11	6		2	2	23
Total de IPSS na tipologia		42	59	21	3	9	16	150
Percentagem								
Objectivos dos contactos	“Troca de experiências”	50,0	32,2	28,6	66,7	100,0	18,8	40,0
	“Projectos comuns”	33,3	13,6	28,6	66,7	77,8	6,3	25,3
	“Racionalização da prestação de serviços”	4,8	18,6	28,6	0,0	22,2	12,5	15,3
Total de IPSS na tipologia		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: *Inquérito às IPSS do Alentejo, 2000.*

Integração em estruturas de representação nacional

Um número muito significativo de IPSS (66,7%) integra estruturas de representação nacional (Quadro 55). Mas, quais são as organizações de cúpula que representam política e socialmente as IPSS e que coordenam o apoio técnico e institucional?

Estamos a referir-nos à União das IPSS, à União das Misericórdias, à União das Mutualidades, à Cáritas Portuguesa, à Federação Nacional das CERCIs (FENACERCI), à estrutura coordenadora das delegações da APPACDM (Associação de Pais e Amigos do Cidadão Deficiente Mental).

QUADRO 55 – IPSS EM ESTRUTURA NACIONAL, SEGUNDO A TIPOLOGIA

	TIPOLOGIA – grupos de IPSS						Total
	1	2	3	4	5	6	
Sim	38	25	20	3	7	7	100
Não	3	32			2	7	44
Não responde	1	2	1			2	6
Total de IPSS na tipologia	42	59	21	3	9	16	150
Percentagem							
Sim	90,5	42,4	95,2	100,0	77,8	43,8	66,7
Não	7,1	54,2	0,0	0,0	22,2	43,8	29,3
Não responde	0,7	1,3	0,7	0,0	0,0	1,3	4,0
Total de IPSS na tipologia	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: *Inquérito às IPSS do Alentejo, 2000.*

Mais de 90% das IPSS dos tipos 1, 3 e 4 fazem parte de uma destas estruturas. Para as IPSS dos tipos 2 e 6 a adesão a organizações de cúpula é já só da ordem dos 40%. Estamos a referir-nos às pequenas IPSS do tipo 2 que constituem o pano de fundo do Alentejo rural, vocacionadas para a população idosa, com direcções envelhecidas e onde a informação tarda um pouco mais a chegar. Justamente aqui seria importante a presença das Uniões, e outros organismos representativos para prestar informações, esclarecimentos e apoios indispensáveis ao bom funcionamento dos serviços sociais de proximidade. Mas estamos também a falar das IPSS do tipo 6, onde se agrupam entidades que aguardam início de actividade. Neste caso as estruturas de representação não são vistas como uma necessidade.

Participação e cooperação em redes

As IPSS participam em redes locais, regionais, nacionais e mesmo supranacionais, desenvolvendo a solidariedade a nível institucional e dando visibilidade ao seu trabalho. As redes permitem a "criação de sinergias, a geração de ganhos de eficiência na actuação e a troca de experiências inovadoras" (CEBI, 2001, p. 49).

A participação em redes de nível local é a mais frequente. São referidas 53 redes de âmbito local (freguesia/concelho) que representam 35,3% no conjunto das IPSS (Quadro 56).

Se virmos esta participação através dos diferentes tipos de IPSS constatamos que as instituições mais participativas pertencem aos tipos 3, 4 e 5. Paralelamente, a maior internacionalização de contactos ocorre nas IPSS do tipo 5.

A que tipo de redes nos referimos?

As IPSS integram os Programas de Luta Contra a Pobreza (projectos de intervenção comunitária/desenvolvimento social integrado), fazem parte das comissões locais de acção social de acompanhamento do RMG (Rendimento Mínimo Garantido), integram as comissões concelhias de saúde, os serviços municipais de protecção civil e participam nas redes para o emprego, através de projectos piloto de promoção do emprego. Ao nível internacional surge a participação na Rede Europeia Anti-pobreza e ainda no Programa Eurosources.

Os parceiros das IPSS nestas redes são:

- as autarquias;
- os Centros Regionais de Segurança Social (CRSS);
- o Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP) e os Centros de Emprego;
- a Administração Regional de Saúde e os Centros de Saúde;
- o Instituto Português da Juventude;
- o Instituto de Reinserção Social;
- a Polícia de Segurança pública, a Guarda Nacional Republicana e os Bombeiros Voluntários;
- as escolas dos ensinos básico, secundário e as escolas profissionais;
- as empresas;
- as Associações de Desenvolvimento Local (ADL);
- as outras IPSS.

A análise da distribuição destes parceiros através dos diferentes tipos de IPSS mostra que há uma constância nestas parcerias, independentemente do tipo/grupo de IPSS.

QUADRO 56 – PARTICIPAÇÃO E COOPERAÇÃO EM REDES, POR TIPO DE IPSS

TIPO DE REDE	TIPOLOGIA – grupos de IPSS						Total
	1	2	3	4	5	6	
Local	18	10	15	4	3	3	53
Regional	7	4	3	2	4	1	21
Nacional	3	2		1	3		9
Internacional	1	1	1		2		5
Local e regional		5					5
Local, nacional, internacional					1		1
Total de IPSS na tipologia	42	59	21	3	9	16	150
Percentagem							
Local	42,9	16,9	71,4	133,3	33,3	18,8	35,3
Regional	16,7	6,8	14,3	66,7	44,4	6,3	14,0
Nacional	7,1	3,4	0,0	33,3	33,3	0,0	6,0
Internacional	2,4	4,5	4,8	0,0	22,2	0,0	3,3
Local e regional	0,0	8,5	0,0	0,0	0,0	0,0	3,3
Local, nacional, internacional	0,0	0,0	0,0	0,0	11,1	0,0	0,7
Total de IPSS na tipologia	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

*Nota: Cada IPSS pode integrar mais do que uma rede de qualquer nível territorial.
Fonte: Inquérito às IPSS do Alentejo, 2000.*

IV - 3.4. Actividades e serviços prestados

Os serviços sociais e sócio-educativos

Importa fazer uma breve abordagem ao ano de início dos serviços sociais de proximidade (valências) oferecidos pelas IPSS do Alentejo. O objectivo é perceber melhor a evolução da relação necessidades/respostas sociais nos anos recentes.

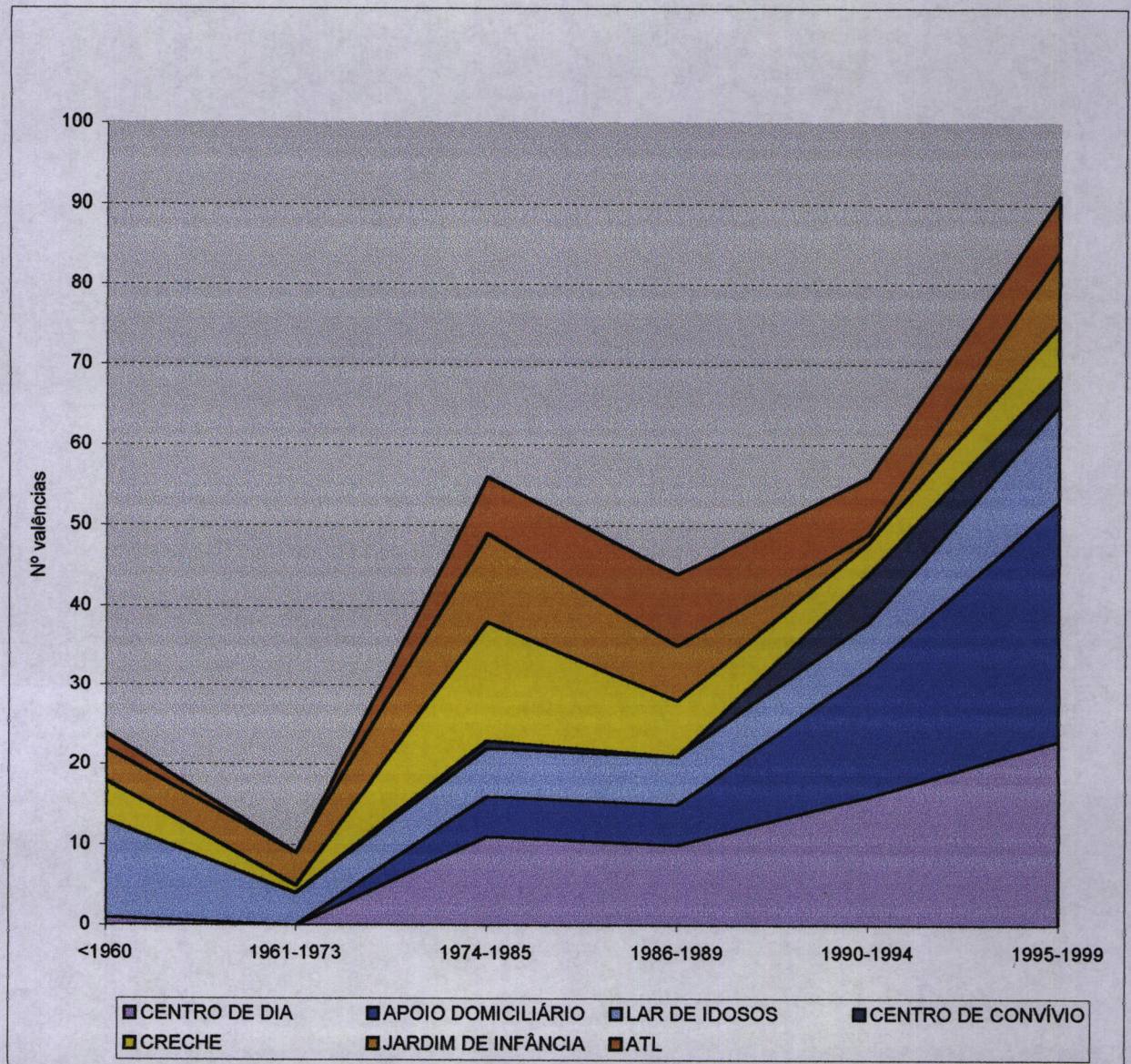
Tendo em consideração que as valências com maior expressão nas IPSS são as que se relacionam com a terceira idade e com a primeira e segunda infância (Quadro 57), apresentamos as distribuições do ano de "início de funcionamento" para 287 casos em que foi possível fazer este registo. Para as 7 actividades em causa (Centro de Dia, Apoio Domiciliário, Lar de Idosos, Centro de Convívio, Creche, Jardim de infância/Educação Pré-Escolar e Centro de Actividades de Tempos Livres), o ano de início de actividade foi fornecido em mais de 80% dos casos (Figura 11).

QUADRO 57 – DISTRIBUIÇÃO DAS VALÊNCIAS MAIS FREQUENTES, POR TIPO DE IPSS

Valências	TIPOLOGIA – grupos de IPSS						Total
	1	2	3	4	5	6	
Centro de dia	24	37	15				76
Apoio domiciliário	20	28	15	2			65
Lar de idosos	21	17	19				57
Centro de convívio para idosos	1	10		1			12
Creche	28	4	12		1		45
Jardim infantil	30	2	8				40
Centro de ATL	18	9	5	2	2		36
Total de valências	157	121	84	19	37	0	418
Porcentagem							
Centro de dia	15,3	30,6	17,9	0,0	0,0	—	18,2
Apoio domiciliário	12,7	23,1	17,9	10,5	0,0	—	15,6
Lar de idosos	13,4	14,0	22,6	0,0	0,0	—	13,6
Centro de convívio para idosos	0,6	8,3	0,0	5,3	0,0	—	2,9
Creche	17,8	3,3	14,3	0,0	2,7	—	10,8
Jardim infantil	19,1	1,7	9,5	0,0	0,0	—	9,6
Centro de ATL	11,5	7,4	6,0	10,5	5,4	—	8,6
Total de valências	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	—	100,0

Fonte: *Inquérito às IPSS do Alentejo, 2000.*

FIGURA 11 - VALÊNCIAS SEGUNDO A DATA DA SUA FUNDAÇÃO



Fonte: Inquérito às IPSS do Alentejo, 2000.

CENTRO DE DIA:

- é a valência mais frequente no conjunto das IPSS inquiridas em 2000 (18,2%);
- tem tido um crescimento constante nos anos recentes, respondendo a uma necessidade permanente da população envelhecida do Alentejo;
- ocorre nas IPSS do tipo 2 e depois nas IPSS do tipo 3, com valores muito próximos da média.

APOIO DOMICILIÁRIO A IDOSOS:

- representa 15,6% das valências das IPSS inquiridas;
- é uma valência com grande crescimento nos anos recentes;
- ocorre nas IPSS de tipo 2 e 3.

LAR DE IDOSOS:

- corresponde a 13,6% das valências das IPSS inquiridas;
- é uma valência com um passado importante no quadro da prestação de serviços sociais;
- ocorre, preferencialmente, nas IPSS de tipo 3 e depois nas de tipo 2 e 1.

CENTRO DE CONVÍVIO PARA IDOSOS:

- representa perto de 3% das valências das IPSS inquiridas no Alentejo em 2000;
- é uma "valência dos anos 90" que responde às necessidades da população envelhecida e solitária;
- ocorre nas IPSS do tipo 2.

CRECHE:

- diz respeito a 10,8% das valências das IPSS inquiridas;
- tem uma vasta tradição no quadro da assistência social do Alentejo urbano;
- ocorre nas IPSS do tipo 1 e também nas do tipo 3.

JARDIM DE INFÂNCIA:

- representa 9,6% das valências das IPSS inquiridas;
- com alguma tradição nos centros urbanos da Região, regista-se um novo surto no final dos anos 90 ligado à renovada concentração populacional;
- ocorre nas IPSS do tipo 1. As IPSS do tipo 3 também oferecem, com frequência, este serviço.

CENTRO DE ATIVIDADES DE TEMPOS LIVRES (ATL):

- é uma valência que representa 8,6% do total nas IPSS inquiridas;
- ocorre nas IPSS dos tipos 1 e 4.

Através do gráfico é interessante analisar o percurso e o posicionamento relativo dos serviços sociais das IPSS dirigidos às suas tradicionais populações-alvo. Se no período que segue o 25 de Abril de 1974 se desenvolvem serviços dirigidos às crianças, os períodos mais recentes são dominados pelos serviços para a população idosa. Aqui são notórios os impulsos dados à criação de actividades/valências pelos financiamentos dos I e II Quadros Comunitários de Apoio.

Os grupos de respostas sociais/valências mais frequentes no Alentejo são também aqueles onde se registam candidatos em espera. Esta afirmação é validada pela observação do Quadro 58, onde se verifica que 39% das valências com candidatos em espera, a maior concentração ocorre nas IPSS dos grupos 1 e 3, justamente aquelas que oferecem mais serviços de apoio à 1ª e 2ª infância e à 3ª idade.

QUADRO 58 – VALÊNCIAS COM CANDIDATOS EM ESPERA, POR TIPO DE IPSS

	TIPOLOGIA – grupos de IPSS						Total
	1	2	3	4	5	6	
Tem candidatos em espera	75	38	34	5	11		163
Total de valências	157	121	84	19	37	0	418
Percentagem							
Tem candidatos em espera	47,8	31,4	40,5	26,3	29,7	—	39,0
Total de valências	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	—	100,0

Fonte: *Inquérito às IPSS do Alentejo, 2000.*

Sobre a origem geográfica dos utentes das valências (Quadro 59), é interessante fazer a distinção entre valências que têm utentes da localidade/freguesia sede da IPSS e as valências que recebem utentes de concelhos limítrofes.

Em geral, as IPSS prestam serviços na proximidade da residência dos utentes: 82,5% das valências têm utentes da localidade e da freguesia, contra 25,6% que possuem utentes de fora do concelho.

A área de influência da maior parte das valências das IPSS dos tipos 1, 3 e 4 é local. As IPSS do tipo 5 são aquelas que, pela especificidade dos serviços dirigidos a deficientes e a crianças em situação de risco, têm uma área de recepção de utentes mais vasta.

Paralelamente, as IPSS do tipo 2 são as que menos respondem a esta questão.

O conhecimento do terreno leva-nos a pensar que elas têm uma área de influência restrita, actuando na proximidade da residência da população-alvo (idosa).

QUADRO 59 – VALÊNCIAS SEGUNDO A LOCALIZAÇÃO DOS UTENTES, POR TIPO DE IPSS

		TIPOLOGIA – grupos de IPSS						Total
		1	2	3	4	5	6	
Utentes do lugar/freguesia	Sim	140	91	73	16	25		345
	Não responde	14	27	9	1	12		63
Utentes dos concelhos limítrofes	Sim	22	24	25	3	33		107
	Não responde	31	44	18	1	3		97
Total de valências		157	121	84	19	37	0	418
Percentagem								
Utentes do lugar/freguesia	Sim	89,2	75,2	86,9	84,2	67,6	—	82,5
	Não responde	8,9	22,3	10,7	5,3	32,4	—	15,1
Utentes dos concelhos limítrofes	Sim	14,0	19,8	29,8	15,8	89,2	—	25,6
	Não responde	19,7	36,4	21,4	5,3	8,1	—	23,2
Total de valências		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	—	100,0

Fonte: *Inquérito às IPSS do Alentejo, 2000.*

É igualmente interessante saber se há concorrência para as valências oferecidas pelas IPSS. Existe ou não existe localmente outra oferta destes mesmos serviços?

Mais de 55% das IPSS afirma que não há outra oferta local (Quadro 60).

As IPSS dos grupos 5 e 3 são as que concentram o maior número de respostas negativas a esta questão. Pelo contrário, 28% das valências são também oferecidas fora da instituição. Neste caso é nas IPSS dos grupos 4 e 1 que se verifica, com valores mais significativos, a ocorrência destes serviços.

Quando existe oferta de serviços idênticos aos prestados pelas instituições na mesma área geográfica, o inquérito revela que 29,3% das IPSS identifica a presença de serviços de outras IPSS, 23,3% refere serviços oferecidos pelo Estado e 16,7% aponta a concorrência do sector privado (Quadro 61).

QUADRO 60 – OFERTA DE SERVIÇOS SOCIAIS E SÓCIO-EDUCATIVOS PARA ALÉM DOS DA IPSS, POR TIPO DE IPSS

		TIPOLOGIA – grupos de IPSS						Total
		1	2	3	4	5	6	
OUTRAS OFERTAS DESTES SERVIÇOS	Não	83	65	51	8	25		232
	Sim	65	14	20	11	7		117
	Não responde	9	42	13		5		69
TOTAL DE VALÊNCIAS		157	121	84	19	37	0	418
Percentagem								
OUTRAS OFERTAS DESTES SERVIÇOS	Não	52,9	53,7	60,7	42,1	67,6	—	55,5
	Sim	41,4	11,6	23,8	57,9	18,9	—	28,0
	Não responde	5,7	34,7	15,5	0,0	13,5	—	16,5
TOTAL DE VALÊNCIAS		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	—	100,0

Fonte: *Inquérito às IPSS do Alentejo, 2000.*

QUADRO 61 – OFERTA DE SERVIÇOS SOCIAIS E SÓCIO-EDUCATIVOS SEGUNDO O PRESTADOR, POR TIPO DE IPSS

		TIPOLOGIA – grupos de IPSS						Total
		1	2	3	4	5	6	
Oferta das IPSS	Número	19	12	7	3	3		44
	Percentagem	45,2	20,3	33,3	100,0	33,3	0,0	29,3
Oferta do sector público	Número	23	5	4		3		35
	Percentagem	54,8	8,5	19,0	0,0	33,3	0,0	23,3
Oferta do sector privado	Número	14	6	4			1	25
	Percentagem	33,3	10,2	19,0	0,0	0,0	6,3	16,7
Total de IPSS na tipologia		42	59	21	3	9	16	150

Fonte: *Inquérito às IPSS do Alentejo, 2000.*

Ao analisar esta situação através dos vários tipos de IPSS cabe salientar a concentração da oferta de serviços idênticos por parte do Estado nas IPSS dos tipos 1 e 5 e a presença dos serviços idênticos do sector privado nas IPSS dos tipos 1 e 3. A presença da oferta do mercado nos serviços de proximidade dirigidos a idosos e a crianças impõe, cada vez mais, a necessidade das IPSS opostarem na qualidade do serviço prestado para se manterem como oferta competitiva.

Outros serviços e actividades presentes nas IPSS

Nas IPSS ocorrem um conjunto de outras actividades para além dos serviços sociais e sócio-educativos (Quadro 62). A mais comum é a actividade religiosa que surge em 24% das instituições inquiridas, concentrando-se nas IPSS de tipo 3. O bar surge em mais de 20% das instituições, com uma distribuição regular, apesar da importante concentração registada nas IPSS do grupo 5.

QUADRO 62 – OFERTA DE OUTRAS ACTIVIDADES, POR TIPO DE IPSS

		TIPOLOGIA – grupos de IPSS						Total
		1	2	3	4	5	6	
Culto religioso	Número	10	11	13		1	1	36
	Percentagem	23,8	18,6	61,9	0,0	11,1	6,3	24,0
Bar	Número	8	12	4		5	2	31
	Percentagem	19,0	20,3	19,0	0,0	55,6	12,5	20,7
Departamento cultural	Número	4	9	2		3	1	19
	Percentagem	9,5	15,3	9,5	0,0	33,3	6,3	12,7
Agro-pecuária	Número	3	1	5		2		11
	Percentagem	7,1	1,7	23,8	0,0	22,2	0,0	7,3
Farmácia	Número	1	2	4				7
	Percentagem	2,4	3,4	19,0	0,0	0,0	0,0	4,7
Loja	Número		2	2		1		5
	Percentagem	0,0	3,4	9,5	0,0	11,1	0,0	3,3
Total de IPSS na tipologia		42	59	21	3	9	16	150

Fonte: *Inquérito às IPSS do Alentejo, 2000.*

Para além destas, merece uma referência o departamento cultural que surge em cerca de 13% das instituições. Já a actividade agro-pecuária (7,3%), a farmácia (4,7%) e a presença de uma loja (3,3%), têm expressões residuais. A importância de algumas destas actividades reside no facto de contribuírem para os recursos próprios das instituições e para o seu autofinanciamento parcial, permitindo aumentar o seu grau de autonomia.

IV - 3.5. As IPSS como entidades empregadoras

Apesar do emprego ter entrado na caracterização formal das IPSS onde se atendeu à variação do número de trabalhadores presentes em cada uma destas entidades⁴⁹, a leitura de alguns aspectos operacionais do funcionamento das IPSS impõe, agora, a avaliação de outros elementos da problemática deste emprego. Convém precisar que nos estamos a referir ao pessoal remunerado, já que o pessoal voluntário é objecto de análise autónoma.

Neste contexto, e desde já, é importante focar a dimensão do emprego das IPSS, a sua feminização e o peso do pessoal sem contrato no emprego total.

As 150 IPSS inquiridas empregam 3 274 pessoas (Quadro 63)! Estes valores assumem uma importância renovada ao nível local. Assim, o Lar da Terceira Idade Nossa Senhora da Graça de Póvoa e Meadas (Castelo de Vide) classifica-se como “a maior entidade empregadora local” com os seus 27 postos de trabalho remunerados, dos quais 85% são ocupados por mulheres e 26% correspondem a pessoal sem contrato.

QUADRO 63 – PESSOAL REMUNERADO, POR TIPO DE IPSS

		TIPOLOGIA – grupos de IPSS						Total
		1	2	3	4	5	6	
Pessoal remunerado com contrato	Total	1160	465	1044	77	228	65	3039
	Feminino	995	399	933	71	165	22	2585
Pessoal remunerado sem contrato	Total	60	117	41		17		235
	Feminino	53	110	19		9		191
Total do pessoal remunerado		1220	582	1085	77	245	65	3274
Percentagem								
Pessoal remunerado com contrato	Total	95,1	79,9	96,2	100,0	93,1	100,0	92,8
	Feminino	81,6	68,6	86,0	92,2	67,3	33,8	79,0
Pessoal remunerado sem contrato	Total	4,9	20,1	3,8	0,0	6,9	0,0	7,2
	Feminino	4,3	18,9	1,8	0,0	3,7	0,0	5,8
Total do pessoal remunerado		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Inquérito às IPSS do Alentejo, 2000.

⁴⁹ Recorde-se que na abordagem da variável número de trabalhadores, foram consideradas as

A IPSS acima referida ilustra também a situação global do emprego feminino que representa, praticamente, 85% do emprego total das IPSS. O emprego masculino só tem mais expressão nas IPSS do grupo 5 (29%). Estas entidades não lucrativas, dedicadas à população deficiente, possuem um conjunto de actividades oficiais para ocupar e/ou profissionalizar os utentes (carpintaria, encadernação, cestaria, agro-pecuária, jardinagem...), cuja monitorização é, com frequência, confiada a homens. Simultaneamente, pelo facto de estas IPSS terem uma área de mercado geograficamente vasta (ultrapassa, facilmente, o concelho sede da instituição), os transportes dos utentes são assegurados pela instituição. Neste quadro é dado emprego a alguns motoristas a tempo inteiro, com frequência do sexo masculino.

Finalmente, nestas instituições é uma constante a parcela de pessoal que se enquadra no chamado "Mercado Social de Emprego". As ocupações precárias de utilidade social, muitas vezes desenvolvidas a tempo parcial e onde se registam fracos níveis de qualificação, têm, por vezes, um peso excessivo no emprego total das IPSS. No conjunto representam 7,2% do pessoal ao serviço, mas nas IPSS do grupo 2 passam os 20% (Quadro 63).

Esta situação é particularmente nítida nas áreas onde ocorrem os Projectos de Intervenção Comunitária (PIC)/Projectos de Luta Contra a Pobreza, como sucede em Portel, em Santiago do Escoural (Montemor-o-Novo) ou em Reguengos de Monsaraz. Os Programas Ocupacionais (POC) implementados ao abrigo dos Projectos de Luta Contra a Pobreza acabam por assumir um peso surpreendente no emprego de algumas IPSS.

A curto prazo as IPSS contribuem, pela via do emprego, para a coesão social. Resta solucionar as questões do emprego precário e fracamente qualificado a médio e a longo prazo.

A fragilidade do emprego nas IPSS

A Associação de Protecção Social à População de Santiago do Escoural (Montemor-o-Novo), criada em 1996, emprega 19 mulheres das quais 14 sem contrato (POC). A associação presta serviços para a terceira idade (Lar, Centro de Dia e Apoio Domiciliário). Apesar de ser considerada uma instituição exemplar pelas suas boas práticas, esta IPSS só possui trabalhadores não qualificados.

seguintes modalidades: até 5; 6-15; 16-25; 26-45; 45-125; não responde.

IV - 3.6. A expressão do voluntariado

O voluntariado nas IPSS confunde-se, em boa parte, com a direcção das instituições. Este facto já foi referido. No entanto, o voluntariado ultrapassa um pouco essas funções e diz respeito, no conjunto das IPSS estudadas, a 1089 indivíduos (Quadro 64).

O voluntariado masculino é mais significativo nas IPSS dos tipos 2 e 3, ligando-se, sobretudo, a cargos de direcção. O voluntariado feminino está sobrerrepresentado nas IPSS dos tipos 4 e 5 e inclui igualmente a participação em cargos de direcção. Verifica-se que as mulheres têm tendência para concentrar a sua participação cívica nas actividades relacionadas com a deficiência e os problemas da família e da comunidade, por razões familiares ou relacionadas com a sua formação profissional. Paralelamente, o voluntariado masculino prende-se com a vontade de participação social e política à escala local.

QUADRO 64 – O VOLUNTARIADO, POR TIPO DE IPSS

		TIPOLOGIA – grupos de IPSS						Total
		1	2	3	4	5	6	
Voluntários	Homens	205	315	130	14	35	64	763
	Mulheres	85	116	32	8	57	28	326
TOTAL		290	431	162	22	92	92	1089
Percentagem								
Voluntários	Homens	70,7	73,1	80,2	63,6	38,0	69,6	70,1
	Mulheres	29,3	26,9	19,8	36,4	62,0	30,4	29,9
TOTAL		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: *Inquérito às IPSS do Alentejo, 2000.*

Mas, quais são as ocupações dos restantes 250 voluntários? E quais são as IPSS que valorizam essa actividade voluntária?

A resposta diz respeito a associações como a Liga dos Amigos do Hospital de Beja. Neste caso, a instituição é o "suporte legal, financeiro e de coordenação do serviço de voluntariado que actua no Hospital José Joaquim Fernandes". A Liga junta 19 voluntários, 14 dos quais mulheres.

No caso da Fundação do Patrocínio, em Évora, a base hospitalar está também presente, bem como uma inicial parceria com a Liga Nacional Contra o Cancro. Hoje, a Fundação do Patrocínio dedica-se ao Apoio Domiciliário Integrado, formando e profissionalizando desempregadas de longa duração para "auxiliares de família". Com este fim criou uma Empresa de Inserção. Dos objectivos da IPSS faz parte a mobilização e formação de mais voluntários. A instituição conta presentemente com 22 voluntários (14 mulheres) que prestam apoio aos utentes dos cuidados domiciliários.

Finalmente, a Associação de Amigos da Criança e da Família "Chão de Meninos" (Évora) é uma das IPSS mais dinâmicas da Região. Vocacionada para os problemas dos maus tratos infantis, congrega 48 técnicos e cidadãos sem qualificação específica no apoio a crianças no seu Centro de Acolhimento. Destes voluntários 38 são mulheres. A IPSS entende que a valorização do voluntariado é prioritária para o sucesso das respostas dirigidas a estratos populacionais em situação de risco social (crianças, jovens, mães com crianças): "temos a convicção de que esta problemática também é uma questão de cidadania. A comunidade deve organizar-se para as respostas aos seus problemas".

O voluntariado para além da direcção

As ocupações dos voluntários são simples, concretas e transversais às várias IPSS. Citamos algumas:

- "apoio social aos utentes";
- "apoio na sala de estudo das crianças do lar";
- "entretenimento/animação e colaboração nas actividades ocupacionais";
- "actividades culturais, actividades de divulgação";
- "organização de colónia de férias";
- "limpeza e conservação";
- "motorista";
- "cabeleireiro/barbeiro";
- "médico/enfermeiro".

Relativamente à evolução recente do voluntariado (Quadro 65), um número significativo de IPSS considera que o voluntariado se tem mantido estável. Só uma pequena parte (8%) entende que o voluntariado aumentou. Relativamente a esta opinião o destaque vai para as IPSS do grupo 5. Neste pequeno grupo de IPSS (9),

o dinamismo da participação voluntária em duas instituições (a Cercimor, abordada na ficha 5 e a Associação de Amigos da Criança e da Família “Chão de Meninos”, em Évora) modifica, estatisticamente, a situação geral de grande imobilismo no campo do voluntariado.

QUADRO 65 – EVOLUÇÃO DO VOLUNTARIADO, POR TIPO DE IPSS

Voluntários	TIPOLOGIA – grupos de IPSS						Total
	1	2	3	4	5	6	
Aumentaram	1	6	1		2	2	12
Diminuíram	1		1				2
Mantiveram-se	18	19	8	3	4	2	54
TOTAL	42	59	21	3	9	16	150
Percentagem							
Aumentaram	2,4	10,2	4,8	0,0	22,2	12,5	8,0
Diminuíram	2,4	0,0	4,8	0,0	0,0	0,0	1,3
Mantiveram-se	42,9	32,2	38,1	100,0	44,4	12,5	36,0
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: *Inquérito às IPSS do Alentejo, 2000.*

IV - 3.7. Apoios e financiamentos

Financiamentos, acordos de cooperação e subsídios

As relações financeiras das IPSS com as várias instâncias do Estado são bastante estreitas (Quadro 66). Verifica-se que a acção social é executada pelas IPSS mediante o financiamento do Estado, confirmando-se a “missão de interesse geral” das IPSS avançada no capítulo 1.1 e a forte dependência face aos financiamentos públicos. Mesmo sem se especificarem os montantes dos diferentes financiamentos, a intensidade das referências a cada um dos instrumentos de financiamento considerados no inquérito pode ilustrar a intensidade das relações financeiras das IPSS.

QUADRO 66 – RELAÇÕES DAS IPSS COM O ESTADO, AUTARQUIAS E EMPRESAS, SEGUNDO A TIPOLOGIA

			TIPOLOGIA – grupos de IPSS						Total
			1	2	3	4	5	6	
ESTADO	Financiamentos regulares	Nº	20	26	6	2	8	5	67
		%	47,6	44,1	28,6	66,7	88,9	31,3	44,7
	Protocolos ou acordos	Nº	36	51	19	3	9	3	121
		%	85,7	86,4	90,5	100,0	100,0	18,8	80,7
	Subsídios	Nº	27	29	9	3	6	3	77
		%	64,3	49,2	42,9	100,0	66,7	18,8	51,3
Apoios a Projectos	Nº	27	30	13	3	8	6	87	
	%	64,3	50,8	61,9	100,0	88,9	37,5	58,0	
AUTARQUIAS	Financiamentos regulares	Nº	3	4		1	1		9
		%	7,1	6,8	0,0	33,3	11,1	0,0	6,0
	Protocolos ou acordos	Nº	4	10	3	1	5	1	24
		%	9,5	16,9	14,3	33,3	55,6	6,3	16,0
	Subsídios	Nº	19	27	6	1	8	6	67
		%	45,2	45,8	28,6	33,3	88,9	37,5	44,7
Apoios a Projectos	Nº	11	11	3	3	6	6	40	
	%	26,2	18,6	14,3	100,0	66,7	37,5	26,7	
EMPRESAS	Financiamentos regulares	Nº							0
		%	—	—	—	—	—	—	—
	Protocolos ou acordos	Nº	1	1			2	1	5
		%	2,4	1,7	0,0	0,0	22,2	6,3	3,3
	Subsídios	Nº	3	4	1		3		11
		%	7,1	6,8	4,8	0,0	33,3	0,0	7,3
Apoios a Projectos	Nº	2	4	1	1	1	1	10	
	%	4,8	6,8	4,8	33,3	11,1	6,3	6,7	
Total de IPSS na tipologia			42	59	21	3	9	16	150

Fonte: Inquérito às IPSS do Alentejo, 2000.

Mais de 80% das instituições tem protocolos ou acordos com o Estado central e regional (CRSS, IEFP, Governo Civil, Ministérios da Educação, da Saúde, da Justiça, do Trabalho e da Solidariedade), que também presta apoio significativo aos projectos das instituições (58%).

Os protocolos e acordos de cooperação com o Estado têm uma representação muito significativa em todos os tipos de IPSS em actividade. Quanto aos apoios a projectos, estes concentram-se nas IPSS dos tipos 4 e 5 embora mais de 60% das IPSS dos tipos 1 e 2 refiram receber apoio financeiro do Estado central e/ou regional para os seus projectos (Quadro 66).

As autarquias dão subsídios às IPSS (44,7%) e ainda apoiam alguns projectos (26,7%).

Os subsídios das autarquias assumem particular importância nas IPSS do 5º grupo/tipo (88,9%), com actividades dirigidas à população deficiente. Estes subsídios também contemplam mais de 45% das IPSS dos grupos 1 e 2 (Quadro 66). O mesmo quadro mostra que os projectos apoiados pelas autarquias dizem respeito a todas as IPSS do grupo 4, vocacionadas para a solução de problemas da família e da comunidade, e ainda às IPSS do grupo 5 (66,7%).

A presença das empresas enquanto mecenas das IPSS é fraca: um número pequeno de IPSS (11) refere receber subsídios e um número equivalente (10) cita o apoio a projectos. Mesmo considerando que estas áreas devem ser exploradas não há uma cultura de associação com as empresas. O mecenato social é uma estratégia empresarial pouco difundida no Alentejo.

Enquanto os subsídios das empresas têm uma representação mais significativa nas IPSS do grupo 5 (33,3%), os projectos que as empresas apoiam contemplam todo o tipo de instituições de solidariedade social.

Relativamente à situação das IPSS do 5º grupo/tipo, convém salientar que se trata, na generalidade, de entidades vocacionadas para a população deficiente com tradição de dinamismo e com uma área de intervenção geograficamente alargada. As actividades/valências destas IPSS são particularmente caras, exigindo das direcções imaginação para angariar recursos que completem os acordos de cooperação com o Estado.

Receitas próprias: iniciativas e recursos

O autofinanciamento das IPSS, mesmo com fraca importância no conjunto das receitas regulares das instituições, deve ser analisado com os dados disponíveis. A abordagem possível é qualitativa.

As iniciativas próprias referidas pelas IPSS para aumentar as suas receitas são:

- rifas / sorteios / cabazes (Natal, Páscoa...) / cortejos de oferendas / vendas populares / quermesses;
- organização de almoços / excursões / festas / feiras / exposições;
- bar / loja.

A par das iniciativas que surgem um pouco em todas as instituições, sobressaem, pontualmente, outras actividades como sejam a exploração de farmácia, a exploração agro-pecuária, a organização de touradas e a agência funerária, todas elas iniciativas de Misericórdias.

Por seu lado o CRIPS – Centro de Recuperação Infantil de Ponte de Sor presta serviços ao exterior (formação profissional) e a Cepamel faz o processamento e embalagem de produtos apícolas (ver ficha 7).

Os recursos próprios das IPSS provêm das quotas e das jónias dos sócios, das rendas de imóveis (legados), de propriedades agrícolas, de donativos de particulares, do aluguer de equipamentos, da venda de produtos, da exploração de farmácias, da venda de terrenos, da formação profissional prestada a terceiros e mesmo de prémios recebidos por projectos em que participou a instituição, como sucede com a SUÃO - Associação de Desenvolvimento Comunitário de S. Miguel de Machede (Évora).

Financiamentos através de Programas Nacionais e Comunitários

As instalações e as actividades de cerca de 33% das IPSS estudadas são ou foram financiadas por programas nacionais ou comunitários. Estes programas traduzem preocupações com a coesão social e territorial e têm uma vigência temporalmente limitada. Enquanto os programas nacionais tendem a diminuir as assimetrias regionais, os programas comunitários foram criados para proporcionar a aproximação de Portugal aos níveis económicos e sociais dos países mais desenvolvidos da Europa (Quadro 67).

QUADRO 67 – IPSS FINANCIADAS POR PROGRAMAS, SEGUNDO A TIPOLOGIA

		TIPOLOGIA – grupos de IPSS						Total
		1	2	3	4	5	6	
IPSS FINANCIADAS POR PROGRAMAS	Número	16	14	6	3	7	4	50
	Percentagem	38,1	23,7	28,6	100,0	77,8	25,0	33,3
Total de IPSS na tipologia		42	59	21	3	9	16	150

Fonte: *Inquérito às IPSS do Alentejo, 2000.*

O financiamento dos programas é muito importante nas IPSS dos grupos 4 e 5 mas as IPSS do grupo 1 também participam, substancialmente, destes apoios. Este facto sucede porque nestas IPSS se situam quer as populações-alvo do apoio de diversos programas quer a disponibilidade técnica para efectuar os concursos aos financiamentos.

Há infra-estruturas construídas ou ampliadas com recurso ao PIDDAC e ao RIME (Regime de Incentivo às Micro Empresas). Praticamente todas as infra-estruturas apoiadas dizem respeito a equipamentos para a terceira idade e ocorrem nas IPSS do grupo 1 (3 casos), do grupo 2 (10 casos) e numa instituição do grupo 3. A situação da ARASS – Associação de Reabilitação Apoio e Solidariedade Social (Canaviais/Évora) é

particular: o Lar Residencial para deficientes foi construído com recurso quer ao investimento nacional PIDDAC quer ao PORA (Programa Operacional da Região do Alentejo) no quadro de medidas cofinanciadas pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER). Esta via, não explorada por qualquer das outras instituições, prova quanto a capacidade de aceder à informação e de a gerir, adaptando-a às necessidades, é fundamental para o sucesso das iniciativas. Enquanto todas as outras IPSS revelam ter tido conhecimento dos programas através do CRSS, do IEFP (ou dos Centros de Emprego) e da União das IPSS, a ARASS acrescenta um novo interlocutor com quem teve um diálogo privilegiado: a Comissão de Coordenação da Região Alentejo (CCRA).

O combate à pobreza tem sido desencadeado em Portugal com recurso a intervenções não só globais, dirigidas a todos os sectores em situação de pobreza, mas recorrendo também a instrumentos específicos dirigidos a grupos particularmente críticos, como as crianças ou os idosos. Este é o papel de diversos programas que têm tido a participação activa das IPSS do Alentejo.

Na área das crianças em risco surge o programa SER CRIANÇA com o objectivo geral de promover o desenvolvimento das crianças desfavorecidas, lutando contra todas as formas de violência. No âmbito deste programa foi criada a Quinta Ecológica do Pomarinho, espaço lúdico e pedagógico da Associação Portuguesa de Paralisia Cerebral – núcleo de Évora. O mesmo programa apoia o projecto "Quebrar do Silêncio" desenvolvido na área dos abusos sexuais pela Associação de Amigos da Criança e da Família "Chão de Meninos" (Évora). A informação sobre as iniciativas apoiáveis foi fornecida pelo CRSS e por "outros parceiros de nível nacional".

Dirigidos aos idosos surgem os programas:

- PAII – O Programa de Apoio Integrado a Idosos procura responder, de forma articulada e integrada, as necessidades comuns às áreas da solidariedade e da saúde. Ao abrigo do programa foi fornecido o equipamento para o Centro de Dia e o transporte para o Apoio Domiciliário na Associação de Solidariedade Social de S. João de Negrilhos (Aljustrel). A informação sobre o programa foi fornecida pelo pessoal (técnico) que integra a IPSS.
- PILAR – O Programa Idosos em Lar favorece a oferta de lares de idosos

e outras respostas para este público-alvo. Ao abrigo deste programa, o Recolhimento de Nossa Senhora dos Mártires (Estremoz) procedeu à ampliação das instalações onde funcionam as valências de Lar, Centro de Dia e Apoio Domiciliário. A informação sobre o programa foi fornecida pelo CRSS.

No âmbito das políticas de emprego dirigidas à integração económica e social dos grupos sociais desfavorecidos surgem programas do Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP) que têm uma significativa adesão por parte das IPSS.

Para fomentar a ocupação de desempregados surgem os Programas Ocupacionais (POC) sazonais e de subsidiados, destinados à ocupação socialmente útil de trabalhadores desempregados subsidiados e/ou em situações de comprovada carência económica. Nas IPSS, as áreas de actividade destes trabalhadores correspondem ao apoio e auxílios diversos nas valências a que as instituições dão resposta, nomeadamente na área da 3ª idade e da 1ª e 2ª infância. A larga adesão das IPSS aos POC foi referida no ponto sobre o emprego. Estes programas foram divulgados, nas IPSS onde ocorrem, pelos Centros de Emprego, pelo CRSS e ainda pela União das IPSS.

Para criar novas oportunidades para os desempregados, nomeadamente os desempregados de longa duração, mediante a formação profissional, foram criadas as Empresas de Inserção. Esta situação ocorre em várias IPSS como a Fundação do Patrocínio (Évora) a que já aludimos. A informação sobre o programa foi obtida através de elementos da instituição ("por procura própria, através dos jornais e em congressos a que fomos convidados").

No mesmo quadro dos apoios à criação de emprego ou empresas surgem as IDL – Iniciativas de Desenvolvimento Local. O Lar, o Apoio Domiciliário, o Centro de Dia e as ambulâncias da Misericórdia de Montargil (Ponte de Sor) foram subsidiados ao abrigo deste programa, divulgado pela União das Misericórdias, IEFP e CRSS.

Finalmente, com o objectivo de promover a colocação de desempregados ocorrem as Unidades de Inserção na Vida Activa (UNIVA). Promovidas por diferentes entidades, entre as quais as IPSS, têm por finalidade procurar oportunidades de emprego para os jovens que já terminaram os estudos e encontram dificuldade de

inserção no mercado de trabalho. O inquérito postal efectuado referencia, como vimos, uma destas unidades a funcionar na Associação de Apoio e Desenvolvimento Integrado de Ermidas-Sado (Santiago do Cacém). A informação sobre o programa foi recolhida em "encontros nacionais, através de outras IPSS, na Internet, na legislação, na imprensa e através dos organismos de tutela".

O Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza, através dos seus múltiplos projectos, tem como objectivo a eliminação dos mecanismos da pobreza e exclusão. Com este fim é desenvolvida a cooperação entre o sector público e o sector privado sem fins lucrativos, fomentando-se a participação dos grupos e das comunidades locais para saírem de forma sustentada das situações de carência em que vivem.

Os Projectos de Luta Contra a Pobreza procuram incentivar o desenvolvimento local e, globalmente, orientam a sua intervenção para toda a população em dificuldade que viva na área de intervenção do projecto. No entanto, alguns deles focam estes propósitos em grupos específicos, nomeadamente idosos, crianças e jovens, minorias étnicas, pessoas sem abrigo.

A análise do inquérito revela a adesão das IPSS a estes projectos que vêm a permitir o desenvolvimento de diversas valências nas instituições, como acontece com os Centros de Actividades de Tempos Livres para crianças e jovens ou o Apoio Domiciliário a idosos. Justamente através do "Projecto de Apoio ao Desenvolvimento Integrado do Concelho de Alvito", foi financiado o Apoio Domiciliário na Misericórdia local (ver ficha 3). A informação sobre este programa chegou através das instituições de cúpula (União das IPSS e União das Misericórdias), do CRSS e do IEFP.

Finalmente, as IPSS são objecto de financiamento de programas comunitários. Entre eles destacamos o INTEGRAR e o LEADER a que, aliás, já fizemos referência no ponto sobre a génese das instituições:

- a intervenção operacional INTEGRAR faz parte do II Quadro Comunitário de Apoio a Portugal no eixo "Melhorar a Qualidade de Vida e a Coesão Social" e no programa "Saúde e Integração Social" e reforça os programas nacionais que actuam na mesma área. O INTEGRAR dá prioridade a projectos que respondam à complexidade dos problemas que afectam a população vítima de exclusão social, privilegiando a articulação das dimensões económica, social e cultural do combate à exclusão. São,

sobretudo, apoiados projectos que combinem o reforço da rede de equipamentos sociais e a valorização dos recursos humanos para a integração na comunidade. Deste modo, o INTEGRAR apoia (através da Medida 5 do programa) a construção do salão polivalente da Cáritas Diocesana de Évora e, simultaneamente, cofinancia a formação de pessoal para a valência de Apoio Domiciliário (Medida 2 do programa). As instituições tomaram conhecimento do INTEGRAR através do CRSS, do IEFP, dos organismos de representação nacional (Cáritas, APPACDM, UMP e UIPSS), da imprensa e da Internet;

- o Programa de Iniciativa Comunitária LEADER (I – 1991/93 e II – 1994/99) presta apoio ao desenvolvimento rural integrado. O objectivo do LEADER consiste em suscitar acções inovadoras promovidas por agentes locais, entre os quais se encontram as IPSS, desde que a sua acção se inscreva numa lógica de desenvolvimento do território. No Alentejo, entre as IPSS que responderam ao inquérito encontramos 3 instituições que beneficiaram, por razões distintas, do programa LEADER. Pela sua proximidade no tempo as referências dizem respeito, sobretudo, ao LEADER II (1994/9). No âmbito do “Apoio Técnico ao Desenvolvimento Rural” (dinamização do associativismo recreativo, cultural e desportivo) foi apoiado o Centro de Recursos Educativos das Alcáçovas (ver ficha 8). No âmbito do “Apoio à Diversificação das Actividades Económicas” (apoio a projectos inovadores que supram carências locais) surge a aquisição de mobiliário alentejano para a Associação Unitária de Reformados, Pensionistas e Idosos de Alcácer do Sal (AURPICAS). O objectivo da iniciativa foi “proporcionar aos utentes do Centro (de Dia) um ambiente acolhedor, humano e personalizado”. Este projecto LEADER teve a particularidade de fomentar a recuperação de mobiliário alentejano tradicional. Finalmente, no quadro do apoio ao “Ambiente e Qualidade de Vida” (apoio a expressões artísticas e manifestações culturais) foi apoiada a Acção de Promoção Cultural do Concelho de Alvito levada a cabo pela Misericórdia local (ver ficha 3). O LEADER foi divulgado junto das IPSS através das Associações de Desenvolvimento Local (ADL), das Câmaras Municipais do IEFP, do CRSS e do Diário da República.

Nas IPSS, a gestão destes vários programas é feita directamente (Quadro 68). Esta gestão directa dos apoios é dominante nas IPSS dos grupos 4 e 5. A gestão feita através de Associações de Desenvolvimento Local tem muito menos expressão.

QUADRO 68 – GESTÃO DOS PROGRAMAS NACIONAIS E COMUNITÁRIOS, POR TIPO DE IPSS

		TIPOLOGIA – grupos de IPSS						Total
		1	2	3	4	5	6	
Directamente	Número	11	19	7	3	8	3	51
	Percentagem	26,2	32,2	33,3	100,0	88,9	18,8	34,0
Através de Associação de Desenvolvimento Local (ADL)	Número	3	1	2			1	7
	Percentagem	7,1	1,7	9,5	0,0	0,0	6,3	4,7
Através de outra entidade	Número	2	2				1	5
	Percentagem	4,8	3,4	0,0	0,0	0,0	6,3	3,3
Total de IPSS na tipologia		42	59	21	3	9	16	150

Fonte: *Inquérito às IPSS do Alentejo, 2000.*

IV - 3.8. Comentário de síntese

Para esta síntese foram cruzados os aspectos formais das IPSS do Alentejo (a tipologia) com os aspectos operacionais (Quadro 69). A sua análise torna evidente quer as características que são comuns aos vários tipos de IPSS quer aquelas que reforçam a sua diversidade.

Aspectos que dão unidade às IPSS

Foram considerados como comuns os aspectos operacionais que ocorrem em, pelo menos, 4 dos 6 tipos de IPSS. Deste modo, as instituições revelam afinidades em características que se prendem com a direcção, os serviços prestados, o emprego e os apoios e financiamentos recebidos.

Nas IPSS, os dirigentes são voluntários e têm, com frequência, entre 45 e 64 anos. Dominam dois grupos sócio-profissionais: os reformados/pensionistas e as profissões intelectuais e científicas. Os serviços fornecidos nas valências da área social e sócio-educativa dirigem-se a utentes da localidade/freguesia sede da IPSS, o que significa que as instituições prestam os serviços na proximidade da residência dos utentes. Entre as outras actividades existentes, a exploração de um bar é a mais corrente e transversal, contribuindo para o auto-financiamento destas entidades. O emprego é maioritariamente feminino. Finalmente, as IPSS em actividade recebem apoios financeiros do Estado mediante o estabelecimento de protocolos e a concessão de apoios a projectos. No capítulo das receitas próprias, os vários tipos de IPSS, para além da explorarem o bar, promovem pequenos eventos e sorteios.

Aspectos da diversidade das IPSS

Foram considerados diferentes aqueles aspectos operacionais que só ocorrem num dos tipos de IPSS. Assim, surgem comportamentos originais relacionados com o processo de génese das instituições, as características dos militantes associativos

(dirigentes), a participação e a cooperação em redes, os serviços prestados, o emprego, os apoios e financiamentos e as receitas próprias.

O primeiro grupo de IPSS possui uma só característica distintiva e esta diz respeito à génese das instituições. As motivações individuais de notáveis eclesiásticos ou laicos contribuiu para a criação, em meados do século XX, de muitas destas IPSS como é o caso das fundações.

O segundo grupo de IPSS agrupa as instituições mais frequentes do Alentejo rural e possui duas características específicas: por um lado os dirigentes têm um nível escolar elementar; por outro, o pessoal ao serviço é composto por uma parcela importante de trabalhadores sem contrato, enquadrados no "Mercado Social de Emprego".

No terceiro grupo de IPSS (irmandades de misericórdia) ocorrem quatro características distintivas. Duas delas são relativas ao perfil dos dirigentes, uma outra prende-se com os serviços prestados, e a última tem a ver com as fontes de receitas próprias. Nestas instituições, a composição da direcção é quase exclusivamente masculina, com uma forte representação do grupo profissional dos agricultores/industriais/comerciantes. Todas as misericórdias praticam actos de culto e, na generalidade, dispõem de importantes fontes de rendimentos próprios (p.e., exploração de farmácia).

No quarto grupo de IPSS (Cáritas) o elemento original diz respeito à composição sócio-profissional dos dirigentes: nestas instituições surgem sobrerrepresentados os directores e os quadros dirigentes da função pública.

No quinto grupo de IPSS ocorre um conjunto de características muito específicas. Desde logo, no processo de génese, estão presentes motivações familiares e profissionais. O perfil das direcções caracteriza-se pela participação feminina, pela sua relativa juventude (são muitos os dirigentes com idades compreendidas entre os 35 e os 44 anos), pela frequência das profissões técnicas intermédias e pela importante dádiva de tempo à instituição (é comum os directores passarem na IPSS entre 25 e 40 horas semanais). Estas instituições são também as que revelam uma maior internacionalização de contactos. O mercado destas IPSS é o mais vasto (muitos utentes provêm de concelhos limítrofes ao da sede da instituição). Há ainda uma forte componente de emprego masculino. Finalmente, estas instituições são as que mais

recorrem ao mecenato social das empresas.

O sexto grupo de IPSS agrupa a maior parte de instituições em fase de início de actividade e evidencia, como aspecto original, a maior participação de quadros directivos muito jovens (20-34 anos).

Assim, neste vasto conjunto de características encontramos aquelas que potenciam e as que inibem as iniciativas inovadoras.

QUADRO 69 - SÍNTESE DOS VÁRIOS ASPECTOS OPERACIONAIS POR TIPOS DE IPSS

	TIPOS DE IPSS					
	1	2	3	4	5	6
GÉNESE						
motivações das comunidades	X	X				X
motivações de grupos religiosos			X	X		
motivações de familiares e profissionais					X	
motivações individuais	X					
programas nacionais e comunitários		X		X		X
DIRECÇÃO						
sobrerrepresentação masculina			X			
sobrerrepresentação feminina					X	
maior peso dos jovens (20 a 34 anos)						X
maior peso dos adultos jovens (35 a 44 anos)					X	
maior peso dos adultos (45 a 64 anos)	X	X	X	X		
sobrerrepresentação do ensino básico		X				
sobrerrepresentação do ensino secundário			X		X	
sobrerrepresentação do ensino médio				X	X	
sobrerrepresentação do ensino superior	X				X	
directores e quadros dirigentes da função pública				X		
empresários			X			
profissões intelectuais e científicas	X	X			X	X
profissões técnicas intermédias					X	
empregados administrativos				X	X	
reformados e pensionistas	X	X	X			X
1-2 horas semanais na instituição	X	X	X			
3-5 horas semanais na instituição				X	X	
25-40 horas semanais na instituição					X	
voluntários	X	X	X	X	X	X
funcionários	X				X	
familiares de utentes	X				X	
1-2 mandatos		X			X	X
3 ou mais mandatos	X		X			
cargos directivos em outras IPSS	X			X	X	
cargos directivos em empresas			X	X		
cargos directivos em autarquias	X		X			
RELAÇÕES INSTITUCIONAIS						
contactos interinstitucionais	X			X	X	
integração em estruturas de represent. nacional	X		X	X		
participação e cooperação em redes						
locais			X	X	X	
internacionais					X	

(Continua)

QUADRO 69 (continuação) - SÍNTESE DOS VÁRIOS ASPECTOS OPERACIONAIS POR TIPOS DE IPSS

	TIPOS DE IPSS					
	1	2	3	4	5	6
SERVIÇOS PRESTADOS						
candidatos em espera	X		X			
utentes da localidade/freguesia	X	X	X	X		
utentes de concelhos limítrofes					X	
existe outra oferta dos mesmos serviços	X			X		
não existe outra oferta dos mesmos serviços			X		X	
serviços idênticos oferecidos pelo sector público	X				X	
serviços idênticos oferecidos pelo sector privado	X		X			
actividade religiosa			X			
bar	X	X	X	X	X	
EMPREGO						
feminino	X	X	X	X	X	
masculino					X	
situações de precariedade		X				
VOLUNTARIADO						
feminino				X	X	
masculino		X	X			
APOIOS E FINANCIAMENTOS						
protocolos com o estado central e regional	X	X	X	X	X	
apoios do estado a projectos	X	X		X	X	
subsídios das autarquias locais	X	X			X	
apoios das autarquias locais a projectos				X	X	
subsídios das empresas					X	
receitas próprias - rifas, sorteios, excursões, festas, bar, loja	X	X	X	X	X	X
receitas próprias - farmácia, agropecuária, funerária, espectáculos taurinos			X			
financiamentos de programas nacionais e comunitários	X			X	X	
gestão directa dos apoios nacionais e comunitários				X	X	

Notas:

- foram considerados comuns os aspectos operacionais referidos pelos menos em 4 dos 6 tipos de IPSS (assinalado a cor vermelha)
- foram considerados originais os aspectos operacionais referidos apenas num tipo de IPSS (assinalado a verde)

Fonte: *Inquérito às IPSS do Alentejo*, 2000.

IV - 4. OPINIÕES E PROJECTOS DAS IPSS

As apreciações e planos das IPSS são apresentados a seguir em dois pontos distintos mas, de alguma forma, complementares. Por um lado, sintetizam-se os dados relativos aos problemas de funcionamento, às carências existentes na área de intervenção das instituições e às propostas de medidas no sentido de se dar resposta aos obstáculos identificados. Por outro lado, identificam-se os projectos que permitirão, de algum modo, colmatar algumas das dificuldades recenseadas.

A informação relativa ao primeiro ponto foi sintetizada num único quadro (Quadro 70) de modo a permitir uma leitura transversal: problemas → carências → medidas.

Problemas de funcionamento das IPSS

As IPSS identificam a existência de problemas ao nível da gestão, das colaborações institucionais, dos recursos financeiros, dos recursos humanos, do funcionamento das actividades. Para além destas são ainda referidas dificuldades relativas às instalações e ao meios de transporte.

Os problemas de gestão são referidos pelas IPSS dos tipos 1, 2 e 5. Nas IPSS dos tipos 1 e 5, com mais pessoal e pessoal técnico, são identificadas dificuldades de relacionamento dos técnicos com a direcção e dificuldades de gestão dos recursos humanos no que respeita à distribuição de serviço e de horários. Já nas IPSS do 2º grupo/tipo, os problemas sinalizados são de outro género. Aqui é necessário rejuvenescer as direcções, conseguir um funcionário a tempo inteiro próximo da direcção e ultrapassar os problemas inerentes à pequena dimensão do meio onde se insere a IPSS. Neste caso, pelo facto de utentes e funcionários serem familiares, externalizam-se para o espaço público tensões que provêm do espaço familiar e privado.

QUADRO 70 – OBSTÁCULOS AO DESENVOLVIMENTO DAS IPSS E PROPOSTAS DE INTERVENÇÃO POR TIPOS DE IPSS

Problemas ao nível de:	PROBLEMAS DE FUNCIONAMENTO	CARÊNCIAS NÃO SATISFEITAS NA ÁREA DA IPSS	MEDIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO DAS IPSS
Formas de gestão	<ul style="list-style-type: none"> Gestão centralizada; pouca delegação; fraca inovação; falta de diálogo entre direcção e técnicos (1), (2) e (5). Difícil gestão dos recursos humanos dada a sua dimensão e complexidade (1). Direcção voluntária pouco disponível face às necessidades. Impõe-se um tempo inteiro na direcção da IPSS (2). Direcção com média de idades elevada. Há necessidade da sua substituição por elementos mais jovens (2). Gestão dificultada pelo facto de utentes e familiares estarem unidos por laços familiares (2). 	<ul style="list-style-type: none"> Estabelecimento de parcerias (1), (2), (3), (5) e (6) 	<ul style="list-style-type: none"> Actualização das <u>comparticipações</u> (acordos de cooperação) e sua extensão para 14 meses anuais (1), (2), (3) e (4) Maior flexibilidade e celeridade na celebração dos acordos de cooperação e diminuição da burocracia nas relações com o Estado (1) e (3) Parceria efectiva entre Segurança Social, Administração Regional de Saúde e IPSS (cuidados de saúde para utentes das IPSS) (1) e (2) Parceria estável com Ministério da Educação (destacamentos de professores) (1) Isenção de impostos / alargamento do regime especial do IVA / isenção do pagamento da Previdência Social (1), (3) e (5) Qualificação do mecenato social (3) e (5) Melhor difusão dos programas e dos apoios disponíveis (1) e (5) <u>Parceria efectiva com as autarquias</u> (cooperação em vez de concorrência) (1), (2), (3), (5) e (6) Maior relação entre apoios e necessidades detectadas no terreno (a questão da coesão territorial) (2)
Colaborações Institucionais	<ul style="list-style-type: none"> Insuficiência financeira dos acordos de cooperação com a Segurança Social (1), (2) e (3). Projectos e programas temporários (4). Parcerias temporárias (2). Falta de colaboração com a Administração Regional de Saúde/Centros de Saúde (na cedência de serviços médicos e de enfermagem para utentes acamados) (3). Dificuldades técnicas nas colaborações institucionais (devido à baixa qualificação dos militantes associativos que não conseguem valorizar os seus projectos) (6). 		
Recursos financeiros	<ul style="list-style-type: none"> Falta de verbas (1), (2), (3), (5) e (6). Elevados encargos de funcionamento (sobretudo custos com pessoal técnico) (1) e (2). 		<ul style="list-style-type: none"> Aumento das <u>reformas/pensões dos idosos</u> (1), (2), (3) e (4)

(Continua)

QUADRO 70 (continuação) – OBSTÁCULOS AO DESENVOLVIMENTO DAS IPSS E PROPOSTAS DE INTERVENÇÃO POR TIPOS DE IPSS

Problemas ao nível de:	PROBLEMAS DE FUNCIONAMENTO	CARÊNCIAS NÃO SATISFEITAS NA ÁREA DA IPSS	MEDIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO DAS IPSS
Recursos sociais e humanos	<ul style="list-style-type: none"> Falta de pessoal (1), (2), (3), (5) e (6) Falta de voluntários (1), (2) e (6) Baixa qualificação do pessoal (1) e (3) Recorrer a trabalhadores POC e subsidiados (por falta de recursos financeiros) (2) e (4) Dificuldades na contratação de pessoal técnico de algumas áreas (p. ex., terapeutas) (2) e (5) Falta de médico e enfermeiro (2) 	<ul style="list-style-type: none"> Efectuar o levantamento das necessidades da população para melhorar os apoios a prestar (5) Estender o apoio domiciliário (idosos) a todas as freguesias (1), (2) e (3) Habituação social/recuperação de habitações para idosos (1) e (2) Pessoal especializado para apoio a idosos acamados (3) Integrar no mercado normal de trabalho, trabalhadores que frequentam os centros de emprego protegido (impõe-se desenvolver informação e estabelecer parcerias) (2) e (5) Apoiar a criação de emprego, nomeadamente para mulheres e jovens (criar oficinas de aprendizagem manual) (1), (2) e (3) 	<ul style="list-style-type: none"> Formação profissional de funcionários (em particular pessoal auxiliar) (1) e (2) Apoio à qualificação técnica dos quadros directivos (2) e (5) Equiparação de regalias (económicas e sociais) entre trabalhadores da função pública e do sector sem fins lucrativos (1) e (2) Valorização do voluntariado (5)
Actividades e serviços	<ul style="list-style-type: none"> Capacidade limitada das valências/respostas sociais: listas de espera (1), (2), (3) e (5) Aumento do nº de idosos grandes dependentes com necessidades de apoio permanente (2) e (3) Falta de colaboração dos familiares dos utentes (2) e (5) Falta de ocupação dos tempos livres dos utentes (2) Concorrência de valência/resposta social gratuita oferecida pela autarquia (2) 	<p>Respostas integradas, articuladas e flexíveis dirigidas a:</p> <ul style="list-style-type: none"> Idosos e grandes dependentes (1), (2), (3) e (4) Crianças e jovens (2) e (5) Deficientes (3) e (5) Famílias com carências económicas e famílias em crise (2), (3) e (5) Grupos de risco (alcoólicos; toxicodependentes; indivíduos com perturbações mentais; sem abrigo; mulheres desprotegidas e vítimas de maus tratos) (1), (2), (3), (4) e (5) (lares residenciais; centros de acolhimento temporário; centros de noite; centros de dia funcionando ao fim de semana; ATL em horário pós-laboral; residências temporárias para jovens estudantes deslocados das suas casas; complexos comunitários) Serviços de saúde gratuitos e permanentemente disponíveis (serviços médicos e de enfermagem) (2) e (3) Terapia ocupacional para a terceira idade (3) e (6) Serviço de fisioterapia (3) Serviço de telealarque (1) 	
Infraestruturas e equipamentos	<ul style="list-style-type: none"> Instalações insuficientes/instalações desadaptadas às actividades (1), (2), (3), (4), (5) e (6) Falta de equipamentos (1) e (2) 	<ul style="list-style-type: none"> Instalações adaptadas às actividades desenvolvidas (1) Quartos de apoio aos centros de dia (para uma utilização de emergência) (2) Equipamentos para idosos dependentes (2) 	<ul style="list-style-type: none"> Mais apoios financeiros para infra-estruturas e facilidades nos financiamentos para obras (1), (2), (3) e (5) Exigência de instalações adaptadas às actividades/valências desenvolvidas (2) Ajudas à aquisição de veículos (isenção de IVA ou outras) (3) e (5)
Transportes e acessibilidades	<ul style="list-style-type: none"> Utentes em locais isolados e dispersos (oneram os transportes) (2) e (3) Utentes que é necessário transportar, com regularidade, aos serviços de saúde (com frequência na sede de concelho) (1) 	<ul style="list-style-type: none"> Transportes (mais meios de transporte afectos ao terceiro sector) (1), (2) e (5) 	

Notas:

- São identificados, entre parêntesis, os tipos de IPSS onde foram sinalizados os diferentes problemas de funcionamento.
- Os itens referidos no quadro foram identificados por várias IPSS (3 ou mais); foram também retidas as referências de 1 ou 2 IPSS nos casos considerados especialmente relevantes do ponto de vista da discussão teórica apresentada na primeira parte desta dissertação.
- Os itens referidos por um grupo alargado de IPSS estão assinalados com sublinhado.

Os problemas de gestão são referidos pelas IPSS dos tipos 1, 2 e 5. Nas IPSS dos tipos 1 e 5, com mais pessoal e pessoal técnico, são identificadas dificuldades de relacionamento dos técnicos com a direcção e dificuldades de gestão dos recursos humanos no que respeita à distribuição de serviço e de horários. Já nas IPSS do 2º grupo/tipo, os problemas sinalizados são de outro género. Aqui é necessário rejuvenescer as direcções, conseguir um funcionário a tempo inteiro próximo da direcção e ultrapassar os problemas inerentes à pequena dimensão do meio onde se insere a IPSS. Neste caso, pelo facto de utentes e funcionários serem familiares, externalizam-se para o espaço público tensões que provêm do espaço familiar e privado.

Todos os grupos de IPSS detectam problemas ao nível das colaborações institucionais. Nas instituições dos tipos 1, 2 e 3 é referida como insuficiente a comparticipação financeira da Segurança Social auferida através dos acordos de cooperação. As misericórdias (IPSS do tipo 3) referem ainda a falta de colaboração da Administração Regional de Saúde e dos Centros de Saúde para o cumprimento das parcerias estabelecidas entre o Ministério do Trabalho e da Solidariedade e o Ministério da Saúde no que toca às intervenções articuladas do apoio social e dos cuidados de saúde continuados dirigidos às pessoas em situação de dependência (Despacho Conjunto n.º 407/98 de 15 de Maio). Concretamente, as respostas integradas⁵⁰ são frequentemente privadas dos cuidados de saúde, designadamente médico e de enfermagem, que deveriam ser prestados pelas estruturas locais de saúde.

Mas há outras dificuldades nas colaborações institucionais. Assim, as Cáritas referem a participação em projectos muito interessantes mas sempre temporários e, as IPSS com intervenção na área educativa citam a insegurança das parcerias com o Ministério da Educação no que toca aos destacamentos de professores junto das IPSS. Esta insegurança põe em perigo a continuidade dos projectos educativos das

⁵⁰ As respostas integradas compreendem o apoio domiciliário integrado (ADI) e a unidade de apoio integrado (UAI). O apoio domiciliário integrado é um serviço que se concretiza através de um conjunto de acções e cuidados, acessíveis e articulados, de apoio social e de saúde, a prestar no domicílio. A unidade de apoio integrado é uma unidade com capacidade máxima de 30 utentes, que visa prestar cuidados temporários, globais e integrados a pessoas que, por motivo de dependência, não podem, manter-se apoiados no seu domicílio, mas que não carecem de cuidados clínicos em internamento hospitalar.

instituições. Finalmente, as IPSS do 6º grupo referem dificuldades de carácter técnico no diálogo institucional quando a fraca qualificação dos militantes associativos cria obstáculos na valorização dos projectos.

As dificuldades financeiras são uma constante nas preocupações de todas as IPSS. As instituições dos tipos 1, 2, 3, 5 e 6 fazem referência expressa a este problema geral. Mais especificamente, as IPSS dos tipos 1 e 2 referem os encargos de funcionamento, muito penalizados com os custos do pessoal técnico.

Os recursos humanos constituem um sério problema para as IPSS. No entanto, este problema pode ser visto de diferentes perspectivas. Na generalidade, as IPSS debatem-se com “falta de pessoal” (questão referida pelas IPSS dos tipos 1, 2, 3, 5 e 6). Do lado da procura, são propostos salários baixos para o trabalho pretendido. Deste modo as IPSS têm de se contentar com trabalhadores enquadrados pelo Mercado Social de Emprego (o que ocorre nas IPSS dos tipos 2 e 4) ou com outros trabalhadores fracamente qualificados (IPSS dos tipos 1 e 3). Do lado da oferta, as IPSS debatem-se com a escassez de algumas qualificações técnico-profissionais como sucede com os terapeutas, a generalidade do pessoal de enfermagem e os médicos. Quanto ao pessoal não remunerado, as IPSS dos grupos 1, 2 e 6 lamentam a falta de voluntários.

Quanto a problemas inerentes às actividades desenvolvidas, vários tipos de IPSS referem a capacidade limitada das valências/respostas sociais face à procura existente, o que faz aumentar as listas de espera para os utentes (IPSS dos tipos 1, 3 e 5). Outras dificuldades encontradas na prática das actividades são a falta de ocupação dos tempos livres dos utentes (sinalizadas pelas IPSS do 2º grupo/tipo que tem por alvo a população idosa), o incremento do número de grandes dependentes com necessidades de apoio permanente (IPSS dos 2º e 3º tipos), a falta de colaboração dos familiares (IPSS dos 2º e 5º grupos/tipos, dirigidas às crianças, idosos e deficientes) e, finalmente, a concorrência de actividades equivalentes e gratuitas oferecidas pelas autarquias (IPSS do tipo 2).

Todos os tipos de IPSS, sem excepção, se debatem com algum problema de instalações. Não só há falta de espaço como, muitas vezes, as instalações são consideradas desajustadas às necessidades. As IPSS do tipo 1 referem ainda a falta de equipamento nas instalações.

No capítulo dos transportes e acessibilidades as IPSS vocacionadas para a população idosa (IPSS dos tipos 2, 3 mas também do tipo 1), queixam-se desta dificuldade complementar que onera muito o serviço prestado. Por um lado é necessário servir utentes residindo em locais isolados e dispersos (nas valências de apoio domiciliário e centro de dia), por outro é preciso assegurar o transporte dos utentes aos serviços de saúde (nas valências de lar e centro de dia).

A leitura do Quadro 70 torna evidente os problemas que são transversais aos diferentes tipos de IPSS: as dificuldades detectadas ao nível das instalações e as questões financeiras. Pela sua dimensão, o aspecto financeiro merece uma reflexão complementar.

A sobrevivência das IPSS é, frequentemente, apresentada na dependência dos recursos financeiros provenientes dos acordos de cooperação e dos programas de financiamento temporários de origem nacional e comunitária. Pelo facto das IPSS executarem a política social do Estado esta perspectiva tem legitimidade? Devem as instituições do terceiro sector desenvolver e/ou criar fontes de recursos próprias para aumentar a sua independência face à tutela do Estado? O estudo da fundação CEBI (2001) sugere o desenvolvimento, nas IPSS, de serviços de proximidade com finalidade lucrativa, aumentando-se, por essa via, a autonomia das instituições. Não tomamos o mesmo partido. O desenvolvimento do lado empresarial das IPSS não nos parece a via indispensável à sobrevivência das instituições, à melhoria da qualidade dos serviços prestados e ao aumento da sua capacidade negocial face ao Estado.

As IPSS vivem porque os indivíduos que as constituem acreditam na acção de solidariedade empreendida e podem, por isso, desvincular-se da cooperação com o Estado se os apoios financeiros fornecidos não forem suficientes para as interessar na prestação de serviços no campo da acção social. O exercício da solidariedade pode então concentrar-se no desenvolvimento de um movimento social de voluntários afastado do exercício da política social (Maia, *Solidariedade*, Outubro de 2000). Esta é uma liberdade das IPSS que o Estado deve ter presente nas negociações de cooperação com as instituições.

Outro problema a merecer um comentário é o que diz respeito às parcerias estabelecidas entre o Estado e as IPSS no quadro da prestação de serviços educativos. O Ministério da Educação possui um conjunto de professores destacados nas IPSS,

situação que tem vindo a ser objecto de drásticas reduções a pretexto das “medidas orçamentais de contenção de custos” e do facto do Ministério da Educação entender que “os destacamentos deverão ter um carácter excepcional e não serem condição para o normal funcionamento das instituições”. Esta estratégia, definida para o próximo ano lectivo, tem vindo a ser comunicada, desde o final de Junho, aos estabelecimentos que beneficiam destes destacamentos (Talixa, *Público*, 4 de Agosto de 2001). As IPSS têm contestado os cortes nos destacamentos dos professores alegando que o Ministério põe em causa projectos educativos em curso e cria novas dificuldades às instituições, como sucede no Centro de Recursos Educativos de Alcáçovas (Viana do Alentejo).

Face aos protestos das IPSS com grande capacidade negocial, como é o caso da fundação CEBI de Alverca⁵¹, o secretário de Estado da Acção Educativa decidiu atenuar “a título excepcional” a dimensão do corte de destacamentos (Talixa, *Público*, 15 de Setembro de 2001). Mas, nem todas as IPSS têm a mesma “força” e, o pequeno Centro de Recursos Educativos de Alcáçovas corre o risco de ficar sem a educadora de infância, destacada pelo Ministério da Educação, no momento em que o número de utentes da creche e do centro de actividades de tempos livres aumenta.

Finalmente, é fundamental abordar o problema da qualificação dos recursos humanos das IPSS.

O recurso a trabalhadores no âmbito do Mercado Social de Emprego é uma solução a curto prazo que, inclusive, vai ao encontro das preocupações de coesão social. Mas, importa qualificar, urgentemente, o pessoal fixo das instituições. Neste contexto, a solução encontrada pela Fundação do Patrocínio (Évora), pode ser vista como inovadora. Como já referimos, esta IPSS criou uma Empresa de Inserção para formar e profissionalizar 16 desempregadas de longa duração que entretanto empregou como técnicas auxiliares no apoio domiciliário integrado. Com esta iniciativa a Fundação do Patrocínio pretendeu “dispor de pessoal técnico próprio”.

⁵¹ “Em Agosto, a Liga dos Amigos do CEBI, que representa cerca de 3300 associados, entre eles os pais e encarregados de educação de todos os alunos da instituição, apelou ao ministro da tutela para que revisse a decisão, salientando que a patente necessidade de contenção da despesa pública que estará na origem desta decisão deverá antes efectuar-se pelo lado do aumento da eficácia dos investimentos, medindo não só a sua imediata rentabilidade económica, mas sobretudo a escolar, educacional e social” (Talixa, *Público*, 15 de Setembro de 2001).

Carências não satisfeitas (respostas sociais)

As IPSS identificam um largo espectro de necessidades sociais por satisfazer na área onde estão implantadas. Em particular, são referenciadas quer novas respostas sociais quer modalidades mais flexíveis de respostas sociais já existentes, no sentido de dar resposta a novas franjas de procura. São referidas carências ao nível das instalações e dos equipamentos e são citadas necessidades em apoios complementares para o bom funcionamento das instituições. Finalmente, apontam-se algumas carências de âmbito global que abarcam as comunidades no seu todo.

A leitura do Quadro 70 permite, desde já, chamar a atenção para alguns aspectos. Não só se assiste à emergência de “novas” actividades na área das tradicionais populações-alvo da acção social das IPSS: os idosos e as crianças, como também são sinalizadas necessidades dirigidas a novas populações-alvo: as famílias com carências económicas de base, as famílias em crise e os grupos sociais mais vulneráveis.

No que respeita às “novas” necessidades dos idosos, as IPSS dos tipos 1, 2, 3 e 4 referem:

- Ajudas adaptadas a grandes dependentes: apoios domiciliários integrados (ADI) e unidades de apoio integrado (UAI);
- Ajudas flexíveis que permitem alargar e melhorar os apoios até agora praticados: extensão do apoio domiciliário às localidades mais afastadas da sede da IPSS, centro de acolhimento temporário de emergência, centro de noite, funcionamento dos centros de dia durante o período de fim de semana e o serviço de telealarme.

Neste quadro, a carência de um centro de noite⁵² junto da população rural e isolada de S. Romão (Vila Viçosa), sinalizada pela Cáritas Paroquial, é inovadora mas coloca questões práticas ao nível da sua concretização. Note-se que a IPSS assume

⁵² Resposta social dirigida a idosos com autonomia, residindo no domicílio e que, durante a noite, por motivo de isolamento, necessitam de algum suporte de acompanhamento.

como principal problema de funcionamento dificuldades no recrutamento de pessoal qualificado, tendo de recorrer a trabalhadores do Mercado Social de Emprego.

Quanto às "novas" necessidades para a população jovem, as IPSS dos tipos 2 e 5 citam:

- Residências temporárias para jovens estudantes/formandos deslocados das suas casas;
- Pré-formação para jovens provenientes do insucesso escolar (núcleos de oficinas de aprendizagem manual);
- Centros de actividades de tempos livres (ATL) para jovens até aos 12 anos, em horário pós-laboral, permitindo aos pais a frequência de acções de formação profissional.

A Cercimor (ver ficha 5) ilustra a preocupação de diversas IPSS em servir uma população que ultrapassa o tradicional público-alvo da instituição (os deficientes), colocando as instalações e os equipamentos ao serviço da comunidade local. Com a tónica posta na formação, surgem preocupações que se dirigem a um público jovem, com necessidades de qualificação profissional face ao problema do insucesso escolar. Paralelamente, há interesse em rentabilizar os espaços existentes em horários pós-laborais, permitindo aos pais dos utentes de um futuro centro de actividades de tempos livres (ATL), a frequência de cursos de formação profissional.

Os actuais problemas sociais justificam a intenção de alargar a intervenção dos vários tipos de IPSS (1, 2, 3, 4 e 5) a novos grupos-alvo. Estamos a referir-nos a populações em risco de exclusão como:

- As famílias com carências económicas de base e as famílias em crise devido a alterações súbitas e inesperadas do seu núcleo familiar provocadas por situações de doença, desemprego, toxicoddependência, separação/divórcio, ruptura económica ou outra;
- Os grupos muito vulneráveis: toxicoddependentes, alcoólicos, sem abrigo, mulheres vítimas de violência, jovens em risco devido a maus tratos e/ou abandono.

Apesar de todos os tipos de IPSS se mostrarem sensíveis aos novos problemas

sociais e aos novos grupos-alvo, as exigências de qualificação profissional das equipas aptas a trabalhar junto das populações excluídas faz com que esta acção social se confine aos meios urbanos e às instituições com experiência nestas áreas.

Neste âmbito, há falta de centros de acolhimento temporários para grupos muito específicos de que são exemplo: as pessoas sem abrigo e com perturbações mentais sinalizadas pela Cáritas Diocesana de Évora ou ainda as mães em risco com crianças e os jovens alvo de abusos sexuais, para quem se dirigem as preocupações da Associação de Amigos da Criança e da Família "Chão de Meninos"(Évora).

Medidas políticas para o desenvolvimento das IPSS

São muitas e variadas as sugestões das IPSS no capítulo das medidas que podem e devem ser tomadas para melhorar o seu trabalho e a sua acção na prestação de serviços sociais de proximidade em parceria com o sector público.

Identificámos medidas que respeitam as relações das IPSS com o Estado (central, regional e local), os utentes dos serviços, a "qualificação" dos recursos humanos (dos dirigentes, do pessoal assalariado e dos voluntários), as infra-estruturas e o equipamento.

A leitura das sugestões apresentadas pelos diferentes grupos de IPSS permite definir vários tipos de preocupações.

Um primeiro conjunto de preocupações tem a ver com a sobrevivência das instituições no quadro das parcerias em vigor com o sector público. Uma outra linha de inquietações prende-se com a qualidade das parcerias estabelecidas. Finalmente, são sugeridas medidas que vão no sentido da qualificação do trabalho desenvolvido e da procura de eficiência.

O financiamento das actividades e das instalações são questões de sobrevivência que tocam um largo espectro de IPSS. Assim, as instituições dos tipos 1, 2, 3, 4 e 5 sugerem a actualização das comparticipações da Segurança Social e o alargamento dos financiamentos para obras. Na mesma linha de preocupações, as IPSS dos tipos 1, 3 e 5 propõem isenções de impostos e ajudas na aquisição de

veículos. Finalmente, do mesmo quadro fazem parte as propostas para o aumento das reformas/pensões dos idosos. Estas últimas sugestões partem das várias IPSS que tocam este público-alvo (instituições dos tipos 1, 2, 3 e 4).

As sugestões de qualidade nas parcerias estabelecidas são aspectos que chamam a atenção para a importância do trabalho em rede desenvolvido pelas IPSS. Deste modo, qualquer falha em pessoal clínico nas estruturas locais de saúde tem uma evidente repercussão nos apoios (de saúde) acordados com as IPSS (do tipo 1 ou 2) aí instaladas. Contrariamente ao que sucede com os acordos de cooperação que, de certo modo, permitem às IPSS garantir e planificar o seu funcionamento (uma vez que fixam as valências e o número de utentes a financiar), estes acordos "complementares" (com o Ministério da Saúde ou da Educação), têm uma forte componente de imprevisibilidade que dificulta a estabilidade da vida das instituições.

Finalmente, sobre as medidas que permitem a qualificação do trabalho das IPSS, verifica-se que elas dizem respeito à difusão de informação sobre programas e apoios (sugeridas pelas IPSS de tipo 1 e 5 que juntam a parte mais significativa de pessoal técnico) e , em particular, à qualificação dos recursos humanos das instituições, desde o pessoal auxiliar aos quadros directivos (sugestões das IPSS de tipo 1, 2 e 5).

Note-se que já só as misericórdias (IPSS do tipo 3) e a generalidade das cooperativas de solidariedade social (IPSS do tipo 5) propõem a qualificação do mecenato social e a valorização do voluntariado.

Por último, as pequenas IPSS de tipo 2 levantam duas questões. Por um lado a correspondência entre apoios concedidos e necessidades efectivas da comunidade de base, sugerindo que deve haver mais preocupações com a coesão territorial. Por outro, a necessidade das instalações estarem adaptadas às actividades/valências desenvolvidas. Embora a celebração dos acordos de cooperação com as IPSS deva ser precedida (segundo o Despacho Normativo n.º. 75/92 de 20 de Maio) de um estudo sócio-económico e de um levantamento dos equipamentos, elaborados pelos Centros Regionais de Segurança Social, nem sempre há um conhecimento aprofundado das necessidades locais e das condições de actuação das IPSS (CEBI, 2001, p. 28)

Os projectos

Traduzindo o futuro das IPSS e resultando da imaginação do grupo que forma a instituição, os projectos combinam meios e objectivos num prazo que se apresenta com contornos palpáveis.

Ao nível das respostas sociais e dos respectivos grupos-alvo, as IPSS apostam num grupo variado de projectos (Quadro 71) que se aproxima muito das carências detectadas nas áreas de implantação das instituições (Quadro 70). Este facto indicia que a vida das IPSS ainda se encontra numa fase de solvência de necessidades básicas.

Atendendo às necessidades das populações, os principais grupos-alvo dos projectos de actividades/valências das IPSS do Alentejo são os idosos, as famílias em crise e os grupos de risco.

Para os idosos, as IPSS dos tipos 1, 2, 3 e 6 propõem-se criar novos centros de dia e serviços de apoio domiciliário. Para a família e a população em risco (crianças, jovens, mulheres, sem abrigo, alcoólicos e toxicodependentes) as IPSS dos tipos 1, 2, 3 e 5 projectam criar centros de atendimento e acolhimentos temporários. Em particular, estas IPSS acolhem o conceito de centro comunitário, um apoio integrado (do tipo centro de recursos) onde os vários grupos-alvo (jovens, famílias em situação de risco, desempregados...) podem em diferentes momentos, encontrar resposta para os seus problemas.

No que respeita á melhoria dos serviços e dos equipamentos existentes há sempre projectos de obras (IPSS dos tipos 1, 2 e 3) mas há também a intenção, generalizado às IPSS dos tipos 1, 2 e 3, de alargar os serviços de apoio domiciliário (de idosos) a populações periféricas relativamente à sede das instituições.

Estes mesmos grupos de IPSS fazem da qualidade do serviço prestado uma aposta de futuro. Naturalmente, este aspecto é fundamental para o reconhecimento externo das instituições.

Finalmente, algumas IPSS dos tipos 1 e 5 com uma perspectiva de inovação e preocupadas com o desenvolvimento do conjunto da comunidade em que se inserem,

orientam as actividades/serviços no sentido de uma maior flexibilização da utilização do espaço da instituição e dos horários de funcionamento (ver ficha 5).

QUADRO 71 – PROJECTOS SEGUNDO OS TIPOS DE IPSS

Projectos ao nível de:	Descrição dos projectos através dos tipos de IPSS:
Novas respostas sociais segundo os público alvo	<p><i>Idosos</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>Centro de dia</u> (2), (3) e (6) • <u>Apoio domiciliário</u> (1), (2) e (6) • <u>Lar, lar para acamados e "mini-lar"</u>(2) e (3) • <u>Centro de noite</u> (3) e (4) • <u>Centro de convívio</u> (1) <p><i>Crianças e jovens</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>ATL (centro de actividades de tempos livres)</u> (1) e (3) • <u>Actividades oficiais</u> (1) e (2) • <u>Creche</u> (1) • <u>Jardim de infância</u> (1) • <u>Formação profissional (para jovens provenientes do insucesso escolar)</u> (5) • <u>Apoio à formação escolar de jovens da localidade</u> (6) <p><i>Deficientes</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>Lar residencial</u> (2), (3) e (5) • <u>Intervenção precoce</u> (5) • <u>CAO (centro de actividades ocupacionais)</u> (2) • <u>Fórum sócio-ocupacional (centro de apoio a deficientes)</u> (3) <p><i>Desempregados</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>Empresa de inserção</u> (1) e (5) <p><i>Respostas para a família e comunidade/respostas integradas</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>Atendimento e acolhimento para a família e os grupos vulneráveis</u> (1), (2), (3) e (5) • <u>ADI (apoio domiciliário integrado)</u> (1) e (2) • <u>UAI (unidade de apoio integrado)</u> (1) e (3) • <u>Lavandaria social</u> (1) • <u>Apoio à requalificação urbana</u> (6) • <u>Divisão sócio-cultural e educativa</u> (2)
Melhoria das respostas e equipamentos existentes	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Melhorar os serviços prestados</u> (1), (2) e (3) • <u>Melhorar as instalações/ampliar os espaços</u> (1), (2) e (3) • <u>Alargar os serviços de apoio domiciliário (idosos), servindo a população mais afastada da sede da IPSS</u> (1), (2) e (3) • <u>Dinamizar o serviço de telealarme</u> (1) e (3) • <u>Mobilizar e formar voluntários</u> (1) e (2) • <u>Criar postos de trabalho e qualificar (formação contínua) os recursos humanos</u> (2) • <u>Melhorar os apoios na área da saúde</u> (1) • <u>Alargar o funcionamento da IPSS aos fim de semana</u> (1) • <u>Criar uma valência em horário pós-laboral (ATL)</u> (5)

Notas:

1. São identificados, entre parênteses; os tipos de IPSS onde foram sinalizados os diferentes problemas de funcionamento.
2. Os itens referidos no quadro foram identificados por várias IPSS (3 ou mais); foram também retidas as referências de 1 ou 2 IPSS nos casos considerados especialmente relevantes do ponto de vista da discussão teórica apresentada na primeira parte desta dissertação.
3. Os itens referidos por um grupo alargado de IPSS estão assinalados com sublinhado.

Os projectos idealizados comportam, na maioria dos casos, a intenção de uma cooperação institucional envolvendo os Centros Regionais de Segurança Social, o Instituto de Emprego e Formação Profissional, as autarquias locais, outras IPSS.

Pontualmente são referidas empresas, escolas e instituições policiais.

Essa ideia da cooperação institucional encontra-se claramente relacionada com as questões de financiamento. De facto, uma grande parte dos potenciais parceiros institucionais são também apontados como financiadores.

O autofinanciamento dos projectos é referido com alguma frequência (em particular nos tipos 1, 2 e 3), embora a maioria dos projectos o refiram em conjugação com outras fontes e especialmente com as fontes públicas.

V - SÍNTESE E CONCLUSÕES

A reflexão final desta dissertação organiza-se segundo dois conjuntos de ideias. O primeiro diz respeito à eficiência da análise empírica na resposta às perguntas levantadas no capítulo de enquadramento do trabalho. O segundo conjunto incide sobre o contributo das IPSS para o desenvolvimento local pela via da coesão social e territorial.

Até que ponto a análise empírica permite responder às questões que estruturam o trabalho e que constituem os seus conceitos chave?

Os modos de organização da sociedade civil

O enquadramento jurídico e normativo das IPSS (a sua estrutura) e a possibilidade de realizar projectos originais (o ponto de vista) servem tanto os cidadãos como o Estado. Assim, a multiplicação de espaços públicos de proximidade, protagonizada pelas IPSS, pode considerar-se reveladora de uma nova e/ou de uma maior participação dos cidadãos? Quais são as questões que as IPSS levantam enquanto "novas" organizações da sociedade civil?

Na sua génese, a solidariedade protagonizada pelas IPSS mistura vontade e protagonismo individuais com estratégias colectivas de enfrentamento dos problemas

sociais. Esta oposição não parece ser contraditória quando os movimentos colectivos partem de iniciativas individuais.

A solidariedade social, desenvolvida pelas IPSS, exerce-se mediante alianças (parcerias) entre a sociedade civil organizada e o Estado. Mas, terão as parcerias/cooperações significado quando o Estado local (as autarquias) desenvolve, de forma autónoma, serviços sociais e sócio-educativos? Importa clarificar as parcerias e as áreas de intervenção dos vários actores sociais.

Nas IPSS a solidariedade mistura, com frequência, caridade e reciprocidade. A confusão situa-se do lado dos prestadores mas também do lado dos utentes dos serviços sociais porque os direitos e os deveres destes actores não estão suficientemente esclarecidos. Será que em Portugal se ultrapassou o limiar da caridade mas poucos se aperceberam dessa mudança? As atitudes mais frequentes são, ainda hoje, as da caridade. É necessário dar mais rosto à reciprocidade.

As IPSS no quadro do terceiro sector

Quais são os problemas levantados pela articulação formal das IPSS com a providência estatal, ou seja, quais são as oportunidades e quais são os efeitos perversos que decorrem da proximidade entre as IPSS e o poder?

Os incentivos e o apoio do Estado limitam a capacidade inovadora e a autonomia das IPSS?

O sector sem fins lucrativos executa a política social do Estado, mediante os acordos de cooperação celebrados entre este e as IPSS. Neste sentido, o terceiro sector serve os interesses do Estado que se desresponsabiliza da prestação directa de muitos serviços sociais e sócio-educativos. Esta atitude alarga a área de actuação das IPSS mas retira-lhes autonomia na medida em que as instituições não são capazes de exercer esta acção sem a parceria e o financiamento do sector público. Importa saber até que ponto estão as IPSS interessadas em perpetuar esta prestação de serviços por contratualização.

Além do mais, a discussão sobre a autonomia das IPSS pode ligar-se também

às parcerias assumidas pelas instituições na área do “mercado social de emprego” e que se devem à necessidade de assegurar a prestação dos serviços contratualizados com o Estado.

A eficácia e a eficiência do desempenho dos seus serviços, é um tema que interessa progressivamente as IPSS. Quanto ao Estado, esse interesse desperta nas situações em que há multiplicação da oferta e em que o Estado pode escolher apoiar uma instituição em detrimento de outra.

O que faz correr as IPSS: o desenvolvimento local

As IPSS são protagonistas de inovação e transformação social ou circunscrevem-se à produção de formas de combate ao risco social?

Quando se analisam os motivos da acção das IPSS, verifica-se que as instituições procuram colmatar as carências das comunidades locais. O nível de actuação ainda é, na generalidade dos casos, o da sobrevivência. Dadas as inúmeras carências básicas existentes, as IPSS têm uma atitude que se poderá classificar de reactiva e pouco pró-activa. A inovação social ocorre pontualmente e, quase sempre, as comunidades não reconhecem os pequenos benefícios (extraordinários) proporcionados pelas IPSS.

Quem faz correr as IPSS: a participação cívica

Quais são os perfis e as motivações dos dinamizadores das IPSS?

A participação cívica nas instituições está, muitas vezes, relacionada com motivações pessoais dos notáveis locais. Por esta via assumem-se protagonismos pessoais que constituem um trampolim para outros cargos públicos. Esta situação é mais frequente nos dirigentes associativos do sexo masculino. Para as mulheres, as IPSS constituem uma oportunidade de promoção e de ocupação profissional.

O peso do voluntariado na direcção das IPSS levanta problemas no que respeita à eficácia e à eficiência das instituições. A questão situa-se ao nível da existência ou não de compromisso na relação voluntária. Será que só a definição de um compromisso entre o voluntário e a instituição de acolhimento dará consistência à qualidade do serviço prestado?

Qual é o contributo das IPSS para o desenvolvimento local?

Proximidade e coesão social e territorial

Desde já, a análise das IPSS permite valorizar um aspecto fundamental: a importância das relações de proximidade (geográfica, temporal e afectiva) na concretização da coesão social e territorial.

Paralelamente, pela via do emprego, as IPSS afirmam-se como veículos importantes de inclusão social. Esta situação ocorre porque as associações assumem, nos meios rurais, uma dimensão empregadora notável e ainda pelo facto de acolherem muitos trabalhadores (nomeadamente mulheres) enquadrados pelo “mercado social de emprego”.

Finalmente, o apoio prestado aos “novos” públicos-alvo, os grupos particularmente vulneráveis (jovens em risco, mulheres vítimas de violência, toxicodependentes, alcoólicos, pessoas sem abrigo...), também é factor de inclusão social.

Um factor de sucesso das IPSS, enquanto entidades prestadoras de serviços sociais de proximidade, reside na flexibilidade da generalidade das suas estruturas. A pequena dimensão de um grande número destas instituições facilita a sua adaptação a novas necessidades.

Na génese das IPSS encontra-se, com frequência, a concretização do exercício da cidadania, entendida de formas distintas. A diversidade do entendimento desta participação cívica constitui uma mais valia no exercício da democracia local. Ela

reflecte a possibilidade da articulação entre diferentes perspectivas baseada na tolerância e no respeito pela diferença.

Embora não haja modelos de actuação, o contributo da tipologia definida no Alentejo é importante para se perceber as diferenças existentes entre IPSS.

As instituições de origem religiosa (as Misericórdias e as Cáritas) têm, com frequência um passado no exercício da acção social. Os serviços prestados por estas instituições de implantação urbana dirigem-se quer aos tradicionais públicos-alvo do apoio social (os idosos e as crianças), quer às novas populações em situação de exclusão (as famílias em risco e os grupos particularmente vulneráveis). São IPSS que desenvolvem uma acção social de grande visibilidade, recolhendo o reconhecimento dos notáveis e das comunidades em que se inserem.

As fundações, em geral de origem laica, dirigem tradicionalmente a sua actividade para os problemas da ocupação e da educação das crianças. No meio urbano, onde proliferam, desenvolvem os serviços sociais e sócio-educativos numa perspectiva que podemos classificar de "profissional". Esta é também a óptica das instituições que orientam a sua actividade para grupos-alvo muito específicos, como é o caso dos deficientes. É o que se passa com as cooperativas de solidariedade social, IPSS centradas nos problemas específicos dos seus utentes.

Finalmente, as pequenas e jovens instituições do meio rural, vocacionadas para a prestação de serviços de proximidade a idosos, procuram responder às carências básicas do meio onde estão implantadas. Estas IPSS têm, como as primeiras, uma alargada preocupação social dirigida a toda a comunidade.

Um último aspecto a reter é o da participação das IPSS em redes de cooperação de dimensão territorial diversa, do nível local ao nível supranacional. O trabalho em rede entre várias instituições é um factor decisivo na concretização da coesão territorial.

Os contributos das IPSS para a coesão social e territorial (focados acima), reflectem a importância destas instituições. No entanto, estas entidades do terceiro sector são bastante vulneráveis, o que dificulta o seu maior contributo para o desenvolvimento local.

Vulnerabilidades das IPSS

Dado que há muitas carências básicas por satisfazer ainda é fraca a inovação na área da solidariedade social.

Também a experiência nacional de participação cívica é jovem (não tem trinta anos) e, assim, a atitude que prevalece na área social é dominada pela reprodução de serviços e atitudes. Os serviços dirigem-se para os idosos e crianças e as atitudes são caritativas.

Verifica-se que a fraca oferta de serviços sociais é propícia ao conformismo dos utentes e das famílias face à falta de alternativa e à (pouca) qualidade dos serviços prestados.

Nas IPSS são frequentes os défices de qualificação devido à forte ligação destas instituições com o "mercado social de emprego".

Nestas entidades assiste-se ainda a défices de compromisso voluntário, num quadro de direcções insuficientemente presentes para responder às necessidades da gestão.

Finalmente, a maior parte das IPSS sofre com a dependência financeira do Estado e com a falta de autonomia que ela traduz. O à vontade financeiro tem um certo preço de liberdade.

Respostas/oportunidades a desenvolver nas IPSS

Quanto à **inovação** seria útil criar estruturas de gestão partilhada por várias instituições sem dimensão para criar um núcleo autónomo com técnicos próprios (com serviços de gestão, contabilidade, serviços jurídicos, serviços médicos e outros que a generalidade das IPSS não pode pagar a tempo inteiro). Uma estrutura deste tipo tem a vantagem de proporcionar às IPSS o acesso a financiamentos para projectos de desenvolvimento local.

No capítulo da inovação é igualmente fundamental fazer a avaliação do funcionamento e da qualidade dos serviços sociais prestados.

Importa ainda dar visibilidade às boas práticas existentes, aos casos notáveis de inovação que correm o risco de não ter um efeito demonstrativo. A utilização das redes e das parcerias é, no capítulo da difusão das experiências, fundamental.

Quanto ao **financiamento** da acção social importa discutir as vantagens dos diferentes objectos de financiamento.

O financiamento pode continuar a ser feito às instituições. Esta situação é vantajosa em termos de emprego e proporciona estabilidade.

Paralelamente, as modalidades de financiamento por projectos e por utentes têm a vantagem de fazer aumentar a qualidade do serviço prestado.

Finalmente, a **qualidade dos serviços** é um tema complexo. A inclusão social através do emprego nas IPSS é uma função incompatível com a melhoria da qualidade dos serviços prestados (o problema do "dois em um"). 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.

Quanto ao voluntariado, a qualidade da prestação coloca a questão do compromisso voluntário e a eventual clarificação do estatuto dos protagonistas das dádvas de tempo às IPSS.

Por último, será importante avaliar até que ponto os utentes e as suas famílias participam de uma cultura de aceitação e de submissão face aos serviços prestados. Esta dúvida não retira a necessidade de se fazer a divulgação sobre a despesa total (e a parte da despesa pública) associada aos vários serviços sociais de que beneficiam os utentes das IPSS.

BIBLIOGRAFIA

- A.I.C.E. (1996) – *Funding Europe's Solidarity*, Edited by Liam P. Doyle, Brussels.
- Alonso, L. E.; Jerez, A. (1997) – “Hacia una politización del tercer sector” in *Trabajo voluntario o participación?*, Ariel Jerez (coordinador), Editorial Tecnos, Madrid, pp.209-255.
- Amaro, R. R. (1997) – *Serviços de Proximidade em Portugal – Principais tendências (uma primeira avaliação)*, Coleção Cadernos de Emprego, nº 11, Direcção Geral do Emprego e Formação Profissional, Comissão Interministerial para o Emprego, Lisboa.
- Ander-Egg, E. (1995) -*Introdução ao trabalho social*, Editora Vozes, Petropolis.
- André, I., Rêgo, P., Feio, P. (2000) – *Services d'Intérêt Général et Cohésion Sociale et Territoriale au Portugal – rapport au colloque “Cohésion Sociale et Territoriale en Europe, 24 et 25 Novembre, Paris.*
- Anheier, H. (1996) – “Pour une révision des théories économiques du secteur sans but lucratif”, in *Problèmes Economiques* nº 2456, pp. 28-32.
- Anheier, H. K.; Knapp, M.; Salamon, L. M. (1993) - “Pas de chiffres, pas de politique. Est-ce qu'Eurostat peut mesurer le non-lucratif?” in *Récma* nº 248 (46) Deuxième trimestre, pp. 87-96.
- Archambault, E. (1998) – “Le secteur sans but lucratif dans le monde” in *Une seule solution, l'association? Socio-économie du fait associatif* Revue du MAUSS, nº 11/Premier semestre, pp. 84-98.
- Archambault, E. (1999) – “ Le secteur associatif en France et dans le monde” in *Faire Société, Les associations au coeur du social*, sous la direction de François Bloch-Lainé, Syros, Paris, pp. 11-36.
- Archambault, E.; Boumendil, J. (1998) –“Dons et bénévolant en France” in *Récma* nº 267 Premier trimestre 77^a année, pp. 17-29.
- Arripe, M.-L. (1999) –“ La nouvelle économie sociale et la question des besoins” in *Économie et Humanisme*, nº 347, décembre 1998- janvier 1999, pp. 70-79.
- Barbelet, J.M. (1989) - *A Cidadania*, Editorial Estampa, Lisboa.
- Barbetta, G. P. (1994) – *Le dimensioni economiche del terzo settore in Italia*, Occasional Paper of the Johns Hopkins International Comparative Research Project on Nonprofit Organisations, Istituto per la Ricerca Sociale et Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano
- Barthélemy, M. (2000) – *Associations: un nouvel âge de la participation?*, Presses de Sciences Po, Paris

- Bassand, M.; Hainard, F. (1985) - *Dynamique socio-culturelle régionale*, Presses Polytechniques romandes, Lausanne.
- Bruno, S. (1983) - *O encoberto*, Lello & Irmão editores, Porto.
- C.C.R.A. (1998) - *Perfil do Dirigente Associativo Alentejano- Resultados de um Inquérito*, Edição da C.C.R.A., Direcção Regional de Planeamento e Desenvolvimento, Divisão dos Sectores Sociais e Culturais, Évora.
- Caillé, A.; Laville, J.-L. (1998) - "Présentation" in *Une seule solution, l'association? Socio-économie du fait associatif* Revue du MAUSS, nº 11/Premier Semestre, pp. 5-20.
- Capucha, L. M. (1998) - "Tendências desejáveis de evolução das políticas de protecção social" in *Solidariedade*, jornal mensal, Ano XII, IIª série nº 4 (31/7/98), pp. 40-42.
- Carreira, H.M. (1996) - *As Políticas Sociais em Portugal*, Gradiva, Lisboa.
- CCE, EUROSTAT (1997) - *Le secteur coopératif, mutualiste et associatif dans l'union européenne, Bruxelles*.
- C.C.R.A. (1992) - *Estatísticas e indicadores regionais*, CCRA, Évora.
- C.C.R.A./C.D.R.U. (1996) - *Estudo para definição de uma base económica para a Região do Alentejo*, CCRA, Évora.
- CEBI, (2001) - *Estudo e Avaliação da Capacidade das IPSS da Região de Lisboa e Vale do Tejo*, Acção de Estudos e Investigação do Programa PESSOA.
- Cheroutre, M.-T. (1996) - "S'engager dans une association : dans quels buts ?" in *Le Civisme*, col. Morales nº 19, Éditions Autrement, Paris, pp. 167-181.
- C.I.D.E.C./I.E.F.P. (1994) - *Potencialidades da Zona dos Concelhos da Margem Esquerda do Guadiana e Concelhos Limítrofes à Barragem do Alqueva*, CIDEC/IEFP, Delegação Regional do Alentejo, Évora, policopiado.
- Comissão das Comunidades Europeias - DG V e DG XXIII (1994) - "Le développement des services de proximité en Europe" (1994), Rapport d'experts (coordinateur G-L. Rayssac, groupe TEN).
- Comissão das Comunidades Europeias (1995) - *Relatório final sobre a execução do programa comunitário para a integração económica e social de grupos de pessoas menos favorecidas. Pobreza 3 (1989-1994)*
- Coulon, P. (1997) - "Le politique, le citoyen, le militant et le professionnel", in *Informations Sociales*, nº 61, pp. 76-81.

- Coutinho, J. (org.) (1998) - *IPSS cooperação: compilação de textos legais*, IGFSS, Lisboa (policopiado).
- Donzelot, J. (1994) – *L`invention du social*, Éditions du Seuil, Paris.
- Donzelot, J.; Jaillet, M-C. (1997) - "Europe, États-Unies: convergences et divergences des politiques d'insertion in *Esprit* nº 5 (Mai), pp. 70-89.
- Dupuy, C. (1990) - "Les associations villageoises au Sénégal : fonctions économiques et modalités de financement", in *Revue du Tiers Monde*, t. XXXI, nº 122, pp. 351-375.
- Eme, B. (1990) -"Développement local et pratiques d'insertion", in *Economie et Humanisme*, nº 315, octobre – décembre, pp. 28-37.
- Eme, B. (1993) – "Réseaux sociaux et développement économique: le cas des services de proximité" in *Territoires ruraux et développement. Quel rôle pour la recherche*, sous la direction de C. Courtet, M. Berlan-Darqué et Y. Demarne, CEMAGREF Editions, pp. 54-68.
- Eme, B.; Laville, J-L. (1988) – *Les petits boulots en question*, Syros-Alternatives, Paris.
- Enjolras, B. (1993) – "Services de proximité dans l'action sociale – l'apport de la théorie du choix institutionnel in *Récma* nº 44-45, Quatrième trimestre 1992, Premier trimestre 1993, pp. 183-193.
- Enjolras, B. (1996) – "Vers une théorie socio-économique de l'association: l'apport de la théorie des conventions", in *Récma* nº 48, pp. 93-106.
- Enjolras, B. (1996) –"Crise de l'État-providence, crise du lien social et économie solidaire: éléments pour une socio-économie critique", in *Société civile, État et Économie plurielle*, CRIDA-LSCI et CRISES, Paris, Montréal et Hull, pp. 101-122.
- Enjolras, B. (1999) – "Mécanismes économiques et spécificités associatives", in *Faire société: les associations au coeur du social*, sous la direction de François Bloch-Lainé, Syros, Paris.
- Estanque, E. (1994) – "Trabalho, lazer e classes sociais", in *Dinâmicas culturais, cidadania e desenvolvimento local, Actas do Encontro de Vila do Conde (1-3 Abril, 1993)*, Associação Portuguesa de Sociologia, pp. 357-378.
- Estevão, J. (1997) -"Causas micro e macro-económicas do crescimento do terceiro sector", in *As Instituições Não-Lucrativas e a Acção Social em Portugal*, Editora Vulgata, Lisboa, pp. 31-58.
- Feio, P.A. (2000) – (coordenador, grupo GEOIDEIA) *Serviços de proximidade: caracterização e perspectivas de evolução*, IEFP- Ministério do Trabalho e da Solidariedade.

- Fernandes, A. T. (1997) -*A sociedade e o Estado-sociologia das formações políticas*, Edições Afrontamento, Porto.
- Ferrão, J. (1995) –“Colectividades territoriais e globalização: contributos para uma nova acção estratégica de emancipação” in *Ingorgeo*, nº 9-10, pp. 65-75.
- Ferrão, J. (2000) –“Economia social, comunidades locais e transferibilidade de informação, conhecimentos e soluções”, Comunicação apresentada no Seminário Desenvolvimento Local, Cidadania e Economia Social, Santa Maria da Feira, 6-8 Abril, policopiado.
- Fitoussi, J.-P.; Rousanvallon, P. (1997) -*A Nova Era das Desigualdades*, Celta Editora, Oeiras.
- Fraser, N.; Gordon, L. (1995) – “Contrato *versus* caridade. Porque não existe cidadania social nos Estados Unidos?”, in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 42, pp. 27-52.
- Friedmann, J. (1996) - *Empowerment, uma política de desenvolvimento alternativo*, Celta Editora, Oeiras.
- Gadrey, J. (2000) – “Le tier secteur comme objet d'étude: quel objet, quelles études? Quelques commentaires sur les contributions précédentes” in *Sociologie du travail* nº 4, vol. 42, pp. 601-606.
- Garilao, E. D. (1987) -“Indigenous NGOs as Strategic Institutions : Maneging the Relationship with Government and Resouce Agencies” in *World Development*, vol.15, Supplement, pp.113-120.
- Gasrar, J. (1993) – *As regiões portuguesas*, Edição do Ministério do Planeamento e Administração do Território. Secretaria de Estado do Planeamento e desenvolvimento Regional, Lisboa.
- GEOIDEIA (1999) – *Serviços de proximidade*, Edição do Instituto de Emprego e Formação Profissional, Lisboa.
- Godbout, J. T. (1992) -*L'esprit du don*, Editions La Découverte, Paris.
- Godbout, J. T. (1998) –“Liens primaires, associations et tiers secteur” in *Revue du Mauss*, Premier Semestre nº 11(Une seule solution, l'association? Socio-economie du fait associatif), pp. 44-56.
- Goodolfim, J. Costa (1974) – *A associação*, Seara Nova, Lisboa (1ª edição de 1876).
- Halba, B.; Le Net, M. (1997) – *Bénévolat et volontariat dans la vie économique, sociale et politique*, La Documentation Française, Paris.

- Hespanha, P. *et al.* (2000) – *Entre o Estado e o Mercado*, Quarteto Editora, Coimbra.
- Huizinga, J. (1951) - *Homo Ludens*, Editions Gallimard, Paris.
- I.A.P.M.E.I./C.C.R.A. (1993) – *Manual de Apoio ao Investigador na Região Alentejo*, IAPMEI/CCRA, Évora.
- I.N.E.-D.R.A. (1997) – *Os municípios do Alentejo*, edição do Instituto Nacional de Estatística-Direcção Regional do Alentejo, Évora.
- Ion, J. (1998) - *Le travail social au singulier*, Edition Dunod, Paris.
- Jobert, B. (org.) (1994) - *Le tournant néo-libéral en Europe*, Editions l'Harmattan, Paris.
- Jobert, B.; Théret, B. (1994) – “France: La consécration républicaine du néo-libéralisme” in *Le Tournant Néo-libéral en Europe*, sous la direction de Bruno Jobert, Éditions L'Harmattan, Paris, pp. 21-85.
- Kendal, J.; Knapp, M. (1995) – “A Loose and Baggy Monster: Boundaries, Defenitions and Typologies”, in J.D. Smith, C. Rochester, R. Dedley (dir.)- *An Introduction to the Voluntary Sector*, Routledge, London and New-York.
- Laville, J-L. (1991) – “Les nouveaux services de proximité: prolongements et ruptures par rapport à l'économie sociale” in *Récma* n° 39 Troisième trimestre, pp. 100-109.
- Laville, J-L. (1992) – « La création institutionnelle locale : l'exemple des services de proximité en Europe » in *Sociologie du travail* n° 3, pp. 353-368.
- Laville, J-L. (1994) – *L'économie solidaire, une perspective internationale*, Desclée de Brouwer, Paris.
- Laville, J-L. (1998) – “Les services solidaires, une autre construction des services de proximité”, in *Services de Proximité et vie quotidienne*, sous la direction de Michel Bonnet et Yvonne Bernard, Puf, Paris, pp. 193-208.
- Laville, J-L. (1999) – “L'association: ni entreprise, ni administration” in *Faire société: les associations au coeur du social*, sous la direction de F. Bloch-Lainé, Éditions La Découverte & Syros, Paris, pp. 93-108.
- Laville, J-L. (2000) – « Le tiers secteur. Un objet d'étude pour la sociologie économique » in *Sociologie du travail* n° 4, vol. 42, pp. 531-550.
- Laville, J-L.; Caillé, A. (1998) - Présentation in *Revue du Mauss*, Premier Semestre n° 11(Une seule solution, l'association? Socio-économie du fait associatif), pp. 5-20.
- Laville, J-L.; Sainsaulieu, R. (org.) (1997) - *Sociologie de L'association*, Desclée de Brouwer, Paris.

- Lenoir, R. (1974) - *Les exclus*, Seuil, Paris.
- Luís, A. S. (1997) - "Política da acção social em Portugal" in *As Instituições Não-Lucrativas e a Acção Social em Portugal*, Editora Vulgata, Lisboa.pp. 229-265.
- Maia, F.M. (1985) - *Segurança Social em Portugal, evolução e tendências*, Instituto de Estudos para o Desenvolvimento, Lisboa.
- Maia, J. (1997a) - "Diálogos com interlocutores a nível nacional", Edição do Observatório do Emprego e formação profissional IIEFP, Lisboa.
- Maia, J. (1997b) - "As IPSS e o futuro da acção social em Portugal" in *As Instituições Não-Lucrativas e a Acção Social em Portugal*, Editora Vulgata, Lisboa.
- Maia, J. (1998) - "Luzes e sombras na actuação das IPSS na cooperação com o Estado" in *Solidariedade*, jornal mensal, Ano XII, IIª série nº 7 (30/10/98) pp. 4-6.
- Maia, J. (2000) - "Repensar o exercício da solidariedade" in *Solidariedade*, jornal mensal, Outubro, IIª série nº 30, p. 1 e p. 28.
- M.E.-D.R.A.E. (2000) - *Lista de Códigos - Jardins de Infância 2001*, edição do Ministério de Educação - Direcção-Geral da Administração Educativa, Lisboa.
- Merrien, F.-X. (1990) - "État et politiques sociales: contributions à une théorie néo-institutionaliste" in *Sociologie du travail* nº 3 pp. 267-294.
- Moratalla, A.D. (1997) - *Ética y voluntariado, una solidaridad sin fronteras*, Editorial PPC, Madrid.
- Mossé, F. (1998) - "Pour une analyse socio-économique du bénévolat associatif" in *Récma*, nº 267 Premier trimestre 77ª année pp. 40-51.
- Mozzicafreddo, J. (1993) - "Estratégias políticas e desenvolvimento local" in *Autarquias Locais e Desenvolvimento*, Costa, M.S. e Neves, J.P. (coord.), Edições Afrontamento, Porto.
- Mozzicafreddo, J. (1997) - *Estado-providência e cidadania em Portugal*, Celta Editores, Oeiras.
- Neves, I. das (1996) - *Direito da Segurança Social*, Coimbra Editora, Coimbra.
- O.C.D.E. (1996) - *Réconcilier l'économique et le social. L'économie plurielle*, Editions de l'OCDE, Paris.
- Parodi, M. (1999) - Les sciences sociales peuvent-elles légitimer les «spécificités méritoires» des associations ? in *Faire société : les associations au coeur du social*, sous la direction de François Bloch-Lainé, Syros, Paris, pp. 127-153.

- Perret, B.; Roustang, G. (1993) – *L'économie contre la société. Affronter la crise de l'intégration sociale et culturelle*, Editions du Seuil, Paris.
- Pinch, S. (1997) – *Worlds of Welfare – Understanding the Changing Geographies of Social Welfare Provision*, Routledge, London and New York.
- Pinto, J.M. (1995) – *Alentejo: espaços demograficamente homogéneos. Que evolução para os próximos 20 anos?*, Prova de Capacidade Científica, Universidade de Évora, Évora.
- Prouteau, L. (1998a) - "Les différentes façons d'être bènevole" in *Économie et Statistique* nº 311, pp. 57-72.
- Prouteau, L. (1998b) - "Les profils des bènevoles en organizations" in *Récma* nº 267 Premier trimestre 77^a année, pp. 30-39.
- Quijano, A. (1988) - "A different concept of the private sector, a different concept of the public sector", in *Cepal Review*, nº 35, pp. 105-120.
- Rachline, F. (1996) – *Services publics, économie de marché*, Presses de Sciences Po, Paris.
- Reis, J. (1996) - "O desenvolvimento local: condições e possibilidades" in *Desenvolvimento e Acção Local*, R. Hoven ; M. H. Nunes (org.), Fim de Século Edições, Lisboa, pp. 35-45.
- Rêgo, M. C. (1995) – "Economia: para pior já basta assim", in *Imenso Sul*, nº 1, Janeiro-Março, pp. 4-5.
- Ribeiro, A. (1956) – *A Razão Animada*, Livraria Bertrand, Lisboa.
- Rita, J. P. (1997) – *As Organizações Públicas Estatais na Qualificação das Regiões: reflexões sobre uma iniciativa no Alentejo*, edição do IIEFP, Ministério para a Qualificação e o Emprego, Lisboa.
- Rizzardini, M. (1997) - "Tercer sector, voluntariado y ONGs. Una reflexión crítica a partir de la experiencia de SODEPAZ", in Jerez, A. (coord.) – *Trabajo voluntario o participacion ? Elementos para una sociologia del Tercer Sector*, Editorial Tecnos, Madrid, pp. 256-284.
- Robinson, G. (1998) - *Methods & Techniques in Human Geography*, John Willey & Sons, Chicheste.
- Roca, J. G. (1994) - *Solidariedad y Voluntariado*, Sal Terrae, Santander.
- Rodrigues, F. (1996) - "Pobreza e exclusão social: configurações e perspectivas, a intervenção e a formação dos profissionais sociais", in Hoven, R. et al (org.). *Desenvolvimento e Acção Local*, Edições Fim de Século, Lisboa, pp. 11-34.

- Rodrigues, F. (1999) – *Assistência Social e Políticas Sociais em Portugal*, Departamento Editorial ISSScoop e CPIHTS-Centro Português de Investigação em História do Trabalho Social, Lisboa.
- Rodrigues, F.; Stöer, S.R. (1993) – *Acção Local e Mudança Social em Portugal*, Fim de Século, Lisboa.
- Rodrigues, F.; Stöer, S.R. (1998) – *Entre Parceria e parceria. Amigos amigos, negócios à parte*, Celta Editora, Oeiras.
- Rosanvallon, P. (1981, edição portuguesa sem data) – *A crise do Estado-providência*, Editorial Inquérito, Lisboa.
- Rosendo, V. (1996) – *O Mutualismo em Portugal. Dois Séculos de História e suas Origens*, Montepio Geral, Lisboa.
- Roustang, G.; Laville, J.-L., Eme, B., Mothé, D., Perret, B. (1996) - *Vers un nouveaux contrat social*, Desclée de Brouwer, Paris.
- Ruivo, F. (2000) – *Poder Local e Exclusão Social*, Quarteto Editora, Coimbra.
- Salamon, L. M.; Anheier, H. K. , *et al.*, (1998) – *The emerging sector revisited. A Summary*, The Johns Hopkins University.
- Samuel, N. (1984) - *Le temps libre: un temps social*, Librairie des méridiens, Paris.
- Santos, B. S. (1987) – “O Estado, a sociedade e as políticas sociais”, in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 23, pp. 13-74.
- Santos, B. S. (1990) - *O Estado e a sociedade em Portugal (1974-1988)*, Edições Afrontamento, Porto.
- Santos, B. S. (1993) - “O Estado, as relações salariais e o bem-estar social na semiperiferia: o caso português”, in Santos B.S. (org.), - *Portugal: um retrato singular*, Edições Afrontamento, Porto.
- Santos, B. S. (1994) - *Pela Mão de Alice- O social e o político na pós-modernidade*, Edições Afrontamento, Porto.
- Santos, M. O. G. (1997) – *Alentejo 2010: o cenário mais provável*, Dissertação de Doutoramento, Évora, policopiado.
- Servoin, F.; Duchemin, R. (1986) - *Inégalités et Solidarités*, Editions ESF, Paris.
- Silva, M. (2000) – “A economia social – uma ponte para nova cultura empresarial?”, Comunicação apresentada no Seminário *Desenvolvimento Local, Cidadania e Economia Social*, Santa Maria da Feira, 6-8 Abril, policopiado.

- Solidariedade* Jornal mensal, Ano XII, IIªsérie nº 6(29/9/98), nº 7(30/10/98), nº 10(29/1/99), nº 30 (Outubro de 2000) e nº 31 (Novembro de 2000), nº 34 (Fevereiro de 2001).
- Sposati, A.; Rodrigues, F. (1995) - "Sociedade-Providência : uma estratégia de relação social consentida", in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 42, pp. 77-104.
- Stoleru, L. (1974) - *Vaincre la pauvreté dans les pays riches*, Champs/Flammarion, Paris.
- Talixa, J. (2001) – "Fundação CEBI contesta corte nos destacamentos de professores", in *Público*, 4 de Agosto.
- Talixa, J. (2001) – "CEBI de Alverca mantém professores", in *Público*, 15 de Setembro.
- Teixeira, A. (1996) - *As Instituições de Solidariedade Social, aspectos da evolução do seu regime jurídico*, Direcção Geral da Acção Social, Lisboa.
- Thévenot, L. (1994) - "Nouvelles Figures du Compromis", in Eme, B.; Laville, J.-L. (dir.) *Cohésion Sociale et Emploi*, Desclée de Brouwer, Paris.
- Uphoff, N. (1993) - "Grassroots Organizations and NGOs in Rural Development : Opportunities with Diminishing States and Expanding Markets", in *World Development*, vol. 21, nº 4 pp. 607-622.
- Vaillancourt, Y. (1996) - "Sortir de l'alternative entre privation et étatisation dans la santé et dans les services sociaux" in *Société civile, État et Économie plurielle*, CRIDA-LSCI et CRISES, Paris, Montréal et Hull, pp. 147-224.
- Valarié, P. (1996) - "Vers une gestion négociée de l'action sociale, du néo-corporatisme associatif au social contractuel" in *Pôle Sud*, Revue de Science Politique nº 4 (Mai), pp. 77-91.
- Variz, P. (1998) – *Fundamentos económicos e sociológicos das instituições particulares de solidariedade social*, ed. Vulgata em representação da Associação Portuguesa de Segurança Social, Lisboa.
- Warrington, M. J. (1995) - "Welfare pluralism or shadow state ? The provision of social housing in the 1990s", in *Environment and Planning*, A 27, pp. 1341-1360.
- Wolch, J. R. (1989) - "The shadow state: transformations in the voluntary sector", in J.Wolch and M.Dear (eds.) *The Power of Geography*, Boston M. A.: Unwin Hyman.

ÍNDICE DE QUADROS

QUADRO 1 - EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE REGISTOS DE IPSS COM FINS DE ACÇÃO SOCIAL, TOTAL NACIONAL - 1980 A 1999	6
QUADRO 2 – COMPARTICIPAÇÕES DO ESTADO NAS RECEITAS DAS IPSS (1995-99)	11
QUADRO 3 – VANTAGENS DOS SECTORES VOLUNTÁRIO E PÚBLICO	15
QUADRO 4 – ORIGEM DOS RECURSOS DO SECTOR SEM FINS LUCRATIVOS EM 1995 (19 PAÍSES)	57
QUADRO 5 – O TERCEIRO SECTOR NA UNIÃO EUROPEIA EM 1990	58
QUADRO 6 – ASSOCIAÇÕES E EMPREGO NO SECTOR NÃO LUCRATIVO NO REINO UNIDO EM 1990	61
QUADRO 7 – ASSOCIAÇÕES E EMPREGO NO SECTOR NÃO LUCRATIVO EM ITÁLIA EM 1990	63
QUADRO 8 - INSTITUIÇÕES REGISTADAS NA DGAS COM FINS DE ACÇÃO SOCIAL (1997-1999)	77
QUADRO 9 - DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DAS IPSS NO CONTINENTE EM 1998	77
QUADRO 10 – CANDIDATURAS APROVADAS PARA A CRIAÇÃO DE EMPRESAS DE INSERÇÃO NA REGIÃO DO ALENTEJO, 1999	85
QUADRO 11 - Nº DE ESTABELECIMENTOS DE ACÇÃO SOCIAL POR VALÊNCIAS E POR TIPOS DE PRESTADORES, PORTUGAL, 1988-1992-1996	89
QUADRO 11.A – VARIAÇÃO DO NÚMERO DE ESTABELECIMENTOS DE ACÇÃO SOCIAL POR GRUPOS DE VALÊNCIAS E POR TIPOS DE PRESTADORES, PORTUGAL, 1988-1992, 1992-1996, 1988-1996.....	90
QUADRO 12 - % DE ESTABELECIMENTOS DE ACÇÃO SOCIAL POR TIPOS DE PRESTADORES SEGUNDO AS VALÊNCIAS, PORTUGAL, 1988-1992-1996	92
QUADRO 13 – % DE ESTABELECIMENTOS DE ACÇÃO SOCIAL POR VALÊNCIAS SEGUNDO O TIPO DE PRESTADORES, PORTUGAL, 1988-1992-1996	93
QUADRO 14 - CAPACIDADE DOS ESTABELECIMENTOS DE ACÇÃO SOCIAL POR GRUPOS DE VALÊNCIAS E POR TIPOS DE PRESTADORES, PORTUGAL, 1988-1992-1996	95
QUADRO 14.A - DIMENSÃO MÉDIA DOS ESTABELECIMENTOS DE ACÇÃO SOCIAL POR GRUPOS DE VALÊNCIAS E POR TIPOS DE PRESTADORES, PORTUGAL, 1988-1992-1996 (CAPACIDADE/Nº ESTABELECIMENTOS)	96

QUADRO 15 – NÚMERO DE UTENTES DOS ESTABELECIMENTOS DE ACÇÃO SOCIAL POR GRUPOS DE VALÊNCIAS E POR TIPOS DE PRESTADORES, PORTUGAL, 1988-1992-1996	97
QUADRO 15.A – ÍNDICE DE LOTAÇÃO (Nº DE UTENTES/CAPACIDADE) DOS ESTABELECIMENTOS DE ACÇÃO SOCIAL POR GRUPOS DE VALÊNCIAS E POR TIPOS DE PRESTADORES, PORTUGAL, 1988-1992-1996	98
QUADRO 16 – NÚMERO DE UTENTES EM ESPERA NOS ESTABELECIMENTOS DE ACÇÃO SOCIAL POR GRUPOS DE VALÊNCIAS E POR TIPOS DE PRESTADORES, PORTUGAL, 1988-1992-1996	99
QUADRO 16 A - NÚMERO DE UTENTES EM ESPERA POR 100 UTENTES NOS ESTABELECIMENTOS DE ACÇÃO SOCIAL POR VALÊNCIAS E POR TIPOS DE PRESTADORES - PORTUGAL, 1988-1992-1996	100
QUADRO 17 - EMPREGO NOS ESTABELECIMENTOS DE ACÇÃO SOCIAL POR VALÊNCIAS E POR TIPOS DE PRESTADORES, PORTUGAL, 1988-1992-1996	101
QUADRO 17.A - VARIAÇÃO PERCENTUAL DO EMPREGO NOS ESTABELECIMENTOS DE ACÇÃO SOCIAL POR VALÊNCIAS E POR TIPOS DE PRESTADORES, PORTUGAL, 1988-1996	102
QUADRO 17.B – DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DO EMPREGO NOS ESTABELECIMENTOS DE ACÇÃO SOCIAL POR TIPO DE PRESTADORES SEGUNDO AS VALÊNCIAS, - PORTUGAL, 1988-1992-1996	104
QUADRO 17 C – NÚMERO DE TRABALHADORES POR 100 UTENTES NOS ESTABELECIMENTOS DE ACÇÃO SOCIAL POR TIPO DE PRESTADORES E POR GRUPOS DE VALÊNCIAS, PORTUGAL, 1988-1992-1996	105
QUADRO 18 - EMPREGO DE PESSOAL TÉCNICO NOS ESTABELECIMENTOS DE ACÇÃO SOCIAL POR TIPO DE PRESTADORES E POR GRUPOS DE VALÊNCIAS, PORTUGAL, 1988-1992-1996	106
QUADRO 18.A – PESSOAL TÉCNICO POR 100 TRABALHADORES NOS ESTABELECIMENTOS DE ACÇÃO SOCIAL POR TIPO DE PRESTADORES E POR VALÊNCIAS - PORTUGAL, 1988-1992-1996	107
QUADRO 19 – CRITÉRIOS DE APOIO FINANCEIRO ÀS IPSS	113
QUADRO 20 - INSTITUIÇÕES ACTIVAS COM ACORDOS DE COOPERAÇÃO NAS REGIÕES (CRSS) EM 1998	118

QUADRO 21 - ÂMBITO DOS ACORDOS DE COOPERAÇÃO :1998	119
QUADRO 22 - RESPOSTAS TIPIFICADAS POR VALÊNCIAS	119
QUADRO 23 - ÁREA DE INTERVENÇÃO ACORDOS DE 1998	120
QUADRO 24 - PRINCIPAIS RÚBRICAS DE DESPESA DAS IPSS (%)	121
QUADRO 25 - PRINCIPAIS RÚBRICAS DE RECEITA DAS IPSS (%)	122
QUADRO 26 – DESPESAS DAS IPSS EM MILHÕES DE ESCUDOS (10 ⁶ ESC)	122
QUADRO 27 – RECEITAS DAS IPSS EM MILHÕES DE ESCUDOS (10 ⁶ ESC)	122
QUADRO 28- INDICADORES SOCIAIS DO ALENTEJO	125
QUADRO 29 – ESTABELECIMENTOS DE ENSINO, SEGUNDO OS ENSINOS MINISTRADOS E A NATUREZA INSTITUCIONAL, EM 2000-2001, POR NUT III	129
QUADRO 30 - CARACTERIZAÇÃO DO <i>CLUSTER</i> DOS CONCELHOS DO ALENTEJO (4 TIPOS/GRUPOS) - A - valores médios das variáveis em cada tipo	132
QUADRO 30 (continuação) - CARACTERIZAÇÃO DO <i>CLUSTER</i> DOS CONCELHOS DO ALENTEJO (4 TIPOS/GRUPOS) - B - sobre e sub-representações das variáveis em cada tipo	133
QUADRO 31 – CONCELHOS ONDE OCORREM AS RESPOSTAS SOCIAIS EM 1998	138
QUADRO 32 – GRUPOS DE CONCELHOS DO ALENTEJO COM BASE NA OCORRÊNCIA DAS 53 RESPOSTAS SOCIAIS DE 1998	142
QUADRO 33 - PESO RELATIVO DOS VÁRIOS GRUPOS DE RESPOSTAS SOCIAIS NO PAÍS, NO ALENTEJO E NOS 5 GRUPOS DE CONCELHOS, 1998 (%)	146
QUADRO 34 - TAXAS DE COBERTURA E DE OCUPAÇÃO NOS VÁRIOS GRUPOS DE RESPOSTAS SOCIAIS NO PAÍS, NO ALENTEJO E NOS 5 GRUPOS DE CONCELHOS, 1998 (%)	147
QUADRO 35 – TIPOS DE IPSS DO ALENTEJO COM BASE NA OCORRÊNCIA DE 8 VARIÁVEIS RELACIONADAS COM A ESTRUTURA DAS INSTITUIÇÕES	150
QUADRO 36 – DISTRIBUIÇÃO DAS VARIÁVEIS E DAS SUAS MODALIDADES ATRAVÉS DAS IPSS QUE RESPONDERAM AO INQUÉRITO - A - LOCALIZAÇÃO	151
QUADRO 36 (continuação) – DISTRIBUIÇÃO DAS VARIÁVEIS E DAS SUAS MODALIDADES ATRAVÉS DAS IPSS QUE RESPONDERAM AO INQUÉRITO - B - NATUREZA JURÍDICA	151

QUADRO 36 (continuação) – DISTRIBUIÇÃO DAS VARIÁVEIS E DAS SUAS MODALIDADES ATRAVÉS DAS IPSS QUE RESPONDERAM AO INQUÉRITO - C – DATA DA CONSTITUIÇÃO	152
QUADRO 36 (continuação) – DISTRIBUIÇÃO DAS VARIÁVEIS E DAS SUAS MODALIDADES ATRAVÉS DAS IPSS QUE RESPONDERAM AO INQUÉRITO - D - N.º TRABALHADORES	152
QUADRO 36 (continuação) – DISTRIBUIÇÃO DAS VARIÁVEIS E DAS SUAS MODALIDADES ATRAVÉS DAS IPSS QUE RESPONDERAM AO INQUÉRITO - E - VOLUNTÁRIOS	153
QUADRO 36 (continuação) – DISTRIBUIÇÃO DAS VARIÁVEIS E DAS SUAS MODALIDADES ATRAVÉS DAS IPSS QUE RESPONDERAM AO INQUÉRITO - F - N.º UTENTES	153
QUADRO 36 (continuação) – DISTRIBUIÇÃO DAS VARIÁVEIS E DAS SUAS MODALIDADES ATRAVÉS DAS IPSS QUE RESPONDERAM AO INQUÉRITO - G - N.º VALÊNCIAS	153
QUADRO 36 (continuação) – DISTRIBUIÇÃO DAS VARIÁVEIS E DAS SUAS MODALIDADES ATRAVÉS DAS IPSS QUE RESPONDERAM AO INQUÉRITO -H - GRUPOS DE RESPOSTAS	154
QUADRO 37 – CRUZAMENTO: TIPOLOGIA SOCIAL DO ALENTEJO – TIPOLOGIA DAS IPSS	155
QUADRO 38 – CRUZAMENTO: NATUREZA JURÍDICA – DATA DE CONSTITUIÇÃO	157
QUADRO 39 – FORMA DE GESTÃO DAS IPSS	158
QUADRO 40 – CRUZAMENTO: ASSEMBLEIA GERAL - NATUREZA JURÍDICA DAS IPSS	159
QUADRO 41 – DISTRIBUIÇÃO DAS IPSS SURGIDAS DE PROGRAMAS, SEGUNDO A TIPOLOGIA	173
QUADRO 42 – CARGOS MAIS REPRESENTATIVOS, POR TIPO DE IPSS	180
QUADRO 43 – DIRIGENTES SEGUNDO O SEXO, POR TIPO DE IPSS	180
QUADRO 44 – DIRIGENTES SEGUNDO A IDADE, POR TIPO DE IPSS	181
QUADRO 45 – DIRIGENTES SEGUNDO A INSTRUÇÃO, POR TIPO DE IPSS	181
QUADRO 46 – DIRIGENTES SEGUNDO O GRUPO SÓCIO-PROFISSIONAL, POR TIPO DE IPSS.....	183
QUADRO 47 – DIRIGENTES SEGUNDO O Nº DE HORAS SEMANAIS NA INSTITUIÇÃO, POR TIPO DE IPSS	184
QUADRO 48 – DIRIGENTES FUNCIONÁRIOS DA INSTITUIÇÃO, POR TIPO DE IPSS	184
QUADRO 49 – DIRIGENTES FAMILIARES DE UTENTES, POR TIPO DE IPSS	186
QUADRO 50 – DIRIGENTES SEGUNDO O NÚMERO DE MANDATOS, POR TIPO DE IPSS	186

QUADRO 51 – DIRIGENTES SEGUNDO A OCUPAÇÃO DE OUTROS CARGOS, POR TIPO DE IPSS	187
QUADRO 52 – CONTRATOS COM INSTITUIÇÕES CONGÉNERES, POR TIPO DE IPSS	189
QUADRO 53 – CONTACTOS COM OUTRAS IPSS LOCAIS E DE OUTRAS ÁREAS, SEGUNDO A TIPOLOGIA	189
QUADRO 54 – OBJECTIVOS DOS CONTACTOS COM OUTRAS IPSS, SEGUNDO A TIPOLOGIA	190
QUADRO 55 – IPSS EM ESTRUTURA NACIONAL, SEGUNDO A TIPOLOGIA	191
QUADRO 56 – PARTICIPAÇÃO E COOPERAÇÃO EM REDES, POR TIPO DE IPSS	193
QUADRO 57 – DISTRIBUIÇÃO DAS VALÊNCIAS MAIS FREQUENTES, POR TIPO DE IPSS	194
QUADRO 58 – VALÊNCIAS COM CANDIDATOS EM ESPERA, POR TIPO DE IPSS	197
QUADRO 59 – VALÊNCIAS SEGUNDO A LOCALIZAÇÃO DOS UTENTES, POR TIPO DE IPSS	198
QUADRO 60 – OFERTA DE SERVIÇOS SOCIAIS E SÓCIO-EDUCATIVOS PARA ALÉM DOS DA IPSS, POR TIPO DE IPSS	199
QUADRO 61 – OFERTA DE SERVIÇOS SOCIAIS E SÓCIO-EDUCATIVOS SEGUNDO O PRESTADOR, POR TIPO DE IPSS	199
QUADRO 62 – OFERTA DE OUTRAS ACTIVIDADES, POR TIPO DE IPSS	200
QUADRO 63 – PESSOAL REMUNERADO, POR TIPO DE IPSS	201
QUADRO 64 – O VOLUNTARIADO, POR TIPO DE IPSS	203
QUADRO 65 – EVOLUÇÃO DO VOLUNTARIADO, POR TIPO DE IPSS	205
QUADRO 66 – RELAÇÕES DAS IPSS COM O ESTADO, AUTARQUIAS E EMPRESAS, SEGUNDO A TIPOLOGIA	206
QUADRO 67 – IPSS FINANCIADAS POR PROGRAMAS, SEGUNDO A TIPOLOGIA	209
QUADRO 68 – GESTÃO DOS PROGRAMAS NACIONAIS E COMUNITÁRIOS, POR TIPO DE IPSS	214
QUADRO 69 - SÍNTESE DOS VÁRIOS ASPECTOS OPERACIONAIS POR TIPOS DE IPSS	217
QUADRO 69 (contração) - SÍNTESE DOS VÁRIOS ASPECTOS OPERACIONAIS POR TIPOS DE IPSS	218

QUADRO 70 – OBSTÁCULOS AO DESENVOLVIMENTO DAS IPSS E PROPOSTAS DE INTERVENÇÃO POR TIPOS DE IPSS	220
QUADRO 70 (continuação) – OBSTÁCULOS AO DESENVOLVIMENTO DAS IPSS E PROPOSTAS DE INTERVENÇÃO POR TIPOS DE IPSS	221
QUADRO 71 – PROJECTOS SEGUNDO OS TIPOS DE IPSS	231

ÍNDICE DE FIGURAS

FIGURA 1 – DIMENSÕES ANALÍTICAS DO DESENVOLVIMENTO DAS IPSS	8
FIGURA 2 – EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE IPSS POR CATEGORIAS, TOTAL NACIONAL – 1980 A 1999	18
FIGURA 3 – DISTINÇÃO ENTRE ORGANIZAÇÕES E INSTITUIÇÕES	21
FIGURA 4 - MODELO DE DESENVOLVIMENTO DE SERVIÇOS DE PROXIMIDADE, NA PERSPECTIVA DA ECONOMIA SOLIDÁRIA EM QUE SE ENQUADRAM AS IPSS	46
FIGURA 5 - EMPREGO SEM FINS LUCRATIVOS NO EMPREGO TOTAL, EM 1995 (%)	56
FIGURA 6 - EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE IPSS REGISTADAS COM FINS DE ACÇÃO SOCIAL, 1981-1999	73
FIGURA 7 – <i>CLUSTER</i> DOS CONCELHOS DO ALENTEJO COM BASE EM 14 INDICADORES SOCIAIS	134
FIGURA 8 – O ALENTEJO EM 14 INDICADORES SOCIAIS	135
FIGURA 9 – <i>CLUSTER</i> DOS CONCELHOS COM BASE NA OCORRÊNCIA DAS 53 RESPOSTAS SOCIAIS REGISTADAS NO ANO DE 1998	140
FIGURA 10 - TIPOLOGIA SOCIAL DOS CONCELHOS COM BASE NA OCORRÊNCIA DAS RESPOSTAS DE 1998	141
FIGURA 11 - VALÊNCIAS SEGUNDO A DATA DA SUA FUNDAÇÃO	195

A N E X O S

ANEXO I
ACORDOS DE COOPERAÇÃO ATÍPICOS
- HOMOLOGADOS -

**ACORDOS DE COOPERAÇÃO ATÍPICOS
 - HOMOLOGADOS -**

NOME DA INSTITUIÇÃO	MORADA	VALÊNCIA	DATA DA HOMOLOGAÇÃO
Associação de Amigos da Criança e da Família "Chão dos Meninos"	Bairro António Sérgio - Av. da Liberdade lote 100 - Évora	Centro de Apoio Familiar e Aconselhamento Parental Centro de Acolhimento Temporário	Dezembro de 2000 (Revisão) Dezembro de 1998
Associação Desenvolvimento Bem Estar Social Cruz da Picada	Bairro da Cruz da Picada Lote 15 Cave - Évora	Actividades de Tempos Livres para Jovens	Março de 1989
APPACDM Delegação de Évora	Quinta do Escurinho - Évora	Centro de Actividades Sócio-Educativas (CASE) Centro de Actividades Ocupacionais (CAO)	Outubro de 1985 Outubro de 1985
APPC Núcleo Regional de Évora	Avenida Diniz Miranda n.º 23 - Évora	Apoio em Regime Ambulatório Apoio Técnico Precoce Quinta Pedagógica	Outubro de 1996 Outubro de 1995 Abril de 2001
ARASS- Associação de Reabilitação, Apoio e Solidariedade Social	Rua das 5 Cepas n.º 30 - Bairro dos Canaviais - Évora	Centro de Actividades Ocupacionais (CAO)	Fevereiro de 1992

CENTRO DISTRICTAL DE SOLIDARIEDADE E SEGURANÇA SOCIAL DE ÉVORA
 UNIDADE DE PROTECÇÃO SOCIAL DE CIDADANIA

NOME DA INSTITUIÇÃO	MORADA	VALÊNCIA	DATA DA HOMOLOGAÇÃO
Cáritas Diocesana de Évora	Avenida dos Combatentes da Grande Guerra n.º 2 - Évora	Serviço de Aten./Acolhimento	Novembro de 1990
		Apartamento de Reinserção	Janeiro de 1996
		Equipas de Apoio Social Directo	Setembro de 1997
		Actividades de Tempos Livres para Jovens	Maio de 1986
		Refeitório Social	Junho de 2001
Cáritas Paroquial N.º Sr.ª Conceição-V. Viçosa	R. Padre Joaquim Espanca n.º 13 - Vila Viçosa	Serviço de Atendimento/Acolhimento	Novembro de 1995
Centro Social Paroquial do Alandroal	Rua Dr. Teófilo Braga n.º 45 - Alandroal	Centro de Acolhimento para menores	Dezembro de 1998
Centro Social Paroquial de Alcáçovas	Largo Alexandre Herculano - Alcáçovas	Serviço de Aten./Acolhimento	Janeiro de 1999
Centro Social Paroquial de Santo André	Rua Magalhães Lima n.º 42/A - Estremoz	Centro de Recursos Educativos para a Infância	Outubro de 1995
		Actividades de Tempos Livres para Jovens	Fevereiro de 1988
		Serviço de Aten./Acolhimento	Janeiro de 1999
		Equipas de Apoio Social Directo	Dezembro de 1998

CENTRO DISTRICTAL DE SOLIDARIEDADE E SEGURANÇA SOCIAL DE ÉVORA
 UNIDADE DE PROTEÇÃO SOCIAL DE CIDADANIA

NOME DA INSTITUIÇÃO	MORADA	VALÊNCIA	DATA DA HOMOLOGAÇÃO
Centro Social Paroquial de São Paulo	Rua Estrela Faria n.º 14 - B.º Casinha - Évora	Acolhimento Temporário para Adultos	Setembro de 1999
CERCIDIANA	Quinta do Feijão - Évora	Centro de Actividades Ocupacionais (CAO)	Julho de 1993
CERCIMOR	Largo General Humberto Delgado n.º 8 - Montemor-o-Novo	Apoio Técnico Precoce	Agosto de 1993
Fundação Maria I.V.P. Silva - Reg. Monsaraz	Largo da República n.º 6/8 - R. Monsaraz	Unidade de Apoio Integrado (U.A.I.)	Dezembro de 1999
Lar de Santa Helena	Travessa dos Lagares n.º 2 - Évora	Atendimento/Acolhimento de Mulheres Maltratadas e em Situação de Risco	Julho de 1997 Janeiro de 2000 (Revisão)
Santa Casa da Misericórdia de Estremoz	Rossio Marquês de Pombal -Estremoz	Unidade de Apoio Integrado (U.A.I.)	Maio de 2000
Santa Casa da Misericórdia de Mora	Rua Nova n.º 51 - Mora	Unidade de Apoio Integrado (U.A.I.)	Dezembro de 1999
Santa Casa da Misericórdia de Reguengos Monsaraz	Rua Pedro Alvares Cabral n.º 2- Reguengos Monsaraz	Fórum Sócio-Ocupacional Serviço de Atendimento/Acolhimento	Abril de 2001 Fevereiro de 1998

CENTRO DISTRITAL DE SOLIDARIEDADE E SEGURANÇA SOCIAL DE ÉVORA
 UNIDADE DE PROTEÇÃO SOCIAL DE CIDADANIA

NOME DA INSTITUIÇÃO	MORADA	VALÊNCIA	DATA DA HOMOLOGAÇÃO
Santa Casa da Misericórdia de Vendas Novas	Rua Santo António Vendas Novas	Unidade de Apoio Integrado (U.A.I.)	Maio de 2000
Cruz Vermelha Portuguesa - Delegação de Évora	Bairro da Cruz da Picada Lote 19- r/c Dtº	Serviço de Atendimento/Acolhimento	Agosto de 2001
		Serviço de Atendimento/Acolhimento	Agosto de 2001

ANEXO II

**PROTOCOLO DE COOPERAÇÃO ENTRE O
MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA SOLIDARIEDADE E
A NIÃO DAS INSTITUIÇÕES PARTICULARES DE
SOLIDARIEDADE SOCIAL**

12

**PROTOCOLO DE COOPERAÇÃO ENTRE O MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA
SOLIDARIEDADE E A UNIÃO DAS INSTITUIÇÕES PARTICULARES DE
SOLIDARIEDADE SOCIAL**

As Instituições Particulares de Solidariedade Social têm sido, ao longo dos anos, parceiros incontestáveis do Estado, no desenvolvimento de serviços e actividades no âmbito da solidariedade social.

A defesa dos mais desfavorecidos, a promoção do direito à cidadania, a garantia da criação e do funcionamento de respostas sociais adequadas às necessidades das populações, devem constituir um objectivo comum ao Estado e às instituições, objectivo que fundamenta as relações da cooperação que têm sido estabelecidas, designadamente ao abrigo do Pacto de Cooperação para a Solidariedade Social, assinado em 19 de dezembro de 1996.

Tendo em consideração que há que cimentar a co-responsabilização dos diversos agentes dos sectores público e social e o desenvolvimento sócio-local, pretende-se que o presente Protocolo de Cooperação, além da actualização das comparticipações financeiras do Estado nas actividades de acção social das instituições, represente um verdadeiro programa de actuação em que a cooperação com as instituições particulares sem fins lucrativos constitua um instrumento de realização de uma maior justiça social e um meio efectivo de combate à exclusão.

Sendo, em grande parte, através das acções prosseguidas pelas instituições que se operacionalizam as políticas sociais que concorrem para a promoção da coesão social, a cooperação constitui um factor de eficácia na resolução dos problemas sociais, quer através do desenvolvimento da rede de equipamentos e serviços, quer pela inovação nas formas de intervenção, quer ainda pela qualificação progressiva das respectivas actividades.

Há, pois, neste âmbito, que promover, de forma co-responsável, a igualdade de acesso aos equipamentos e serviços sociais, tendo em conta as necessidades acrescidas das pessoas, famílias, grupos e comunidades mais desfavorecidas.

Pretende-se, assim, contribuir, de forma solidária, para a realização dos objectivos de cooperação definidos no Pacto da Cooperação para a Solidariedade Social, em especial o da melhoria da qualidade e eficácia dos serviços e equipamentos sociais existentes e aperfeiçoamento das metodologias de intervenção.

Considera-se igualmente inadiável o estabelecimento de formas e montantes diferenciados da comparticipação financeira do Estado, tal como previsto na alínea c) do nº 4 da Norma VII do referido Pacto, assim como o estudo e experimentação de modelos alternativos de cooperação, sem prejuízo de eventuais esquemas de transição que permitam compatibilizar esses modelos com os compromissos assumidos nas formas e comparticipações financeiras tradicionais.

Assim e considerando o disposto no nº 4 da Norma XXII do Despacho Normativo nº 75/92, de 20 de Maio, entre o Ministério do Trabalho e da Solidariedade, representado por Sua Excelência o Ministro do Trabalho e da Solidariedade e a União das Instituições Particulares de Solidariedade Social representada pelo respectivo presidente, é celebrado o presente Protocolo que se rege pelas cláusulas seguintes:

Novo modelo de comparticipação financeira da cooperação

1. Durante o ano de 2001 proceder-se-á à concepção e elaboração de novo modelo de comparticipação financeira do Ministério do Trabalho e da Solidariedade com base no custo das respostas sociais desenvolvidas pelas

instituições, em função dos factores de valorização previstos no Pacto de Cooperação para a Solidariedade Social, nomeadamente:

- a) Grau de vulnerabilidade sócio-económica das pessoas a quem as respostas se dirigem;
- b) Natureza e complexidade que estas mesmas respostas possam revestir;
- c) Caracterização sócio-económica das zonas em que as instituições actuam.

2. O novo modelo de comparticipação visa a realização dos objectivos da cooperação definidos no Pacto e dos princípios orientadores da acção social estabelecidos na Lei de Bases do Sistema de Solidariedade e Segurança Social, em especial:

- a) A melhoria da qualidade e eficácia dos serviços e equipamentos sociais existentes e aperfeiçoamento de metodologias de intervenção;
- b) A garantia da equidade e da justiça social no relacionamento com os cidadãos; assegurando-lhes a igualdade de oportunidades;
- c) A utilização eficiente dos serviços e equipamentos sociais.

3. A experimentação do novo modelo poderá ser circunscrita a determinadas zonas geográficas.

II

Metodologia de Trabalho

1. O estudo e concepção do novo modelo referido na cláusula I competirá a um grupo de trabalho a constituir com a participação de representantes dos serviços competentes do Ministério do Trabalho e da Solidariedade e das Uniões representativas das instituições.

2. A proposta a elaborar pelo grupo de trabalho baseada na independência e equidade entre as várias fontes de financiamento – família, instituições e Estado – terá em consideração o modelo alternativo de comparticipação que se concretizará através de candidatura.

3. Para a concretização do previsto no ponto 2: o grupo de trabalho, tendo em conta os custos técnicos já definidos para cada resposta, deverá, nomeadamente:

- a) Definir os critérios gerais do novo modelo;
- b) Elaborar o regulamento de candidatura;
- c) Definir os critérios de comparticipação dos utentes/família.

III

Valores das comparticipações financeiras

1. Enquanto não forem estabelecidas as novas formas de financiamento, a comparticipação financeira prevista no nº 1 da Norma XXII do Despacho Normativo nº 75/92, de 20 de Maio e na alínea b), do nº 3 da cláusula VII do Pacto de Cooperação para a Solidariedade Social, devida por força de acordos de cooperação celebrados, respeitantes às respostas sociais referidas no quadro anexo ao presente protocolo é fixada, com efeitos desde 1 de Janeiro de 2001, de harmonia com os valores constantes do mesmo quadro.

2. A actualização da comparticipação financeira devida por força dos acordos de cooperação celebrados com as instituições, para desenvolvimento de respostas no âmbito da toxicodependência, da educação pré-escolar e das respostas sociais criadas pelo Despacho Conjunto nº 407/98, de 15 de Maio, não se encontra abrangida pelo presente Protocolo.

3. A actualização das comparticipações financeiras para as diversas valências constantes no quadro anexo ao presente protocolo teve como referência um valor de inflação para 2001, medido pelo IPC (Índice de Preços do Consumidor), de 2,9%, pelo que havendo uma diferença superior a 0,5%, entre a inflação prevista e a verificada, os valores fixados serão objecto de uma revisão extraordinária com efeitos a 1 de Janeiro de 2001.

R

IV

Acordos Sujeitos a Homologação

1. A fixação da comparticipação financeira devida por força de acordos de cooperação respeitantes a respostas sociais não abrangidas pelo nº 1 da Cláusula III ou com cláusulas especiais nos termos da Norma XV do D.N. 75/92, de 20 de Maio, depende de parecer prévio favorável da Direcção Geral da Solidariedade e Segurança Social (DGSSS), sem prejuízo da sujeição dos acordos a homologação.
2. Exceptuam-se do disposto no número anterior os acordos celebrados há mais de um ano que não careçam de revisão por alteração dos pressupostos que fundamentaram a fixação da comparticipação financeira da segurança social, os quais serão actualizados em 2,9%.
3. Para efeitos da celebração ou da revisão dos acordos referidos no número 1 será elaborado estudo sócio-económico financeiro com base nos programas de acção e outros elementos apresentados pelas instituições, que avalie, nomeadamente o custo efectivo da valência, o seu programa de intervenção e que considere as fontes e montantes de financiamento, bem como a confirmação da necessidade daquele tipo de intervenção no meio em que se insere a resposta social.
4. O centro distrital de solidariedade e segurança social deverá elaborar o estudo sócio-económico financeiro, caso o mesmo não seja apresentado pela instituição, no prazo de 90 dias a contar da data da recepção do pedido, ou pronunciar-se sobre o estudo elaborado pela instituição, no prazo de 30 dias a contar da sua apresentação, devendo, em qualquer caso, dar conhecimento à instituição interessada do resultado do estudo efectuado ou da apreciação do mesmo e da respectiva fundamentação.

remessa do acordo para homologação deve processar-se logo
tamente a seguir à data da sua celebração, salvo em casos
cionais, devidamente justificados, em que poderá admitir-se um prazo
ilutado, mas não superior a 3 meses após a data da celebração.

s acordos de cooperação abrangidos pela presente Cláusula deverão ser
lo, por parte dos centros distritais de solidariedade e segurança social, de
ograma de avaliação, a submeter à apreciação das comissões distritais
ompanhamento e avaliação dos acordos de cooperação, de modo a que
am ser revistos e reformulados no prazo limite de 2 anos a partir da data
atrada em vigor do presente Protocolo.

durante o ano 2001 serão definidos os procedimentos a que deverá
decer a celebração de acordos atípicos mediante a divulgação dos
umentos adequados, nomeadamente de um manual, na sequência dos
dos em curso sobre os acordos atípicos.

V

Creche

O valor da comparticipação financeira para as creches, estabelecido no
adro anexo ao presente protocolo, integra para além da actualização que
corre da taxa de inflação, uma valorização extraordinária.

A valorização extraordinária referida no número 1 fundamenta-se na
ioridade atribuída à qualificação das creches, conforme decorre do Programa
o XIV Governo Constitucional, na medida em que contribuem para a
revenção primária, para a redução de danos, para a conciliação da vida
amiliar e profissional, mas sobretudo para a promoção de um melhor
desenvolvimento bio-psico-social das crianças até aos 3 anos de idade.

0
19

VI

Creche Familiar

- 1. O valor da comparticipação financeira previsto para a creche familiar integra a retribuição mensal à ama, determinada anualmente nos termos do Art. 14 do Decreto-Lei 158/84, de 17 de Maio e a imputação de custos de administração e gestão das instituições das estruturas de enquadramento e a alimentação das crianças.
- 2. No caso de acolhimento de crianças com deficiência em ama, enquadrada em creche familiar, o valor da comparticipação financeira da segurança social será acrescida de 14457\$00 (€ 72,11) por criança com deficiência.

VII

Lar de Idosos

- 1. O valor da comparticipação financeira para o lar de idosos referido no número 1 da clausula III, será complementado com o valor de 10.510\$00 (€52,42) utente mês para os idosos que se encontrem em situação de dependência de 2º grau.
- 2. Os procedimentos para a atribuição do complemento a que se refere o número anterior são os constantes da circular de orientação técnica nº 4/AS de 2000/12/19 da DGSSS, aprovadas pelo Secretário de Estado Adjunto do MTS em 2000/12/14.
- 3. Sem prejuízo da atribuição da comparticipação adicional prevista no nº 1, durante o ano 2001 será desenvolvido um estudo a realizar sobre uma amostragem a construir com base numa série de indicadores, nomeadamente, a percentagem de idosos em situação de grande dependência e capacidade económico-financeira das instituições, com o objectivo de serem equacionadas estratégias de financiamento mais adequadas às situações reais existentes.

4. Transitoriamente enquanto não esteja concluído o estudo técnico sobre os lares de grandes dependentes previsto no número anterior, para os lares de idosos com uma frequência de pessoas idosas que se encontrem em situação de dependência de 2.º grau, igual ou superior a 75% dos utentes e que, por força desse facto, apresentem um quadro de pessoal acrescido às dotações previstas no custo técnico para a generalidade dos lares de idosos, é estabelecida uma comparticipação suplementar de 7.360\$00 (€36,71), para além da referida no n.º 1 da presente cláusula.

VIII

Apoio Domiciliário

Alimentação - 50%
 Trat. Roupas - 20%
 Higi. pessoal - 15%
 Higi. habitacional - 15%
 Sábados - 20%
 Domingos - 10%

Sétimo de emigração
 10-20%

1. O valor da comparticipação financeira previsto para o serviço de apoio domiciliário pressupõe a efectiva prestação de serviços considerados indispensáveis à satisfação das necessidades básicas das pessoas respeitantes a alimentação, higiene pessoal, higiene (limpeza) habitacional e tratamento de roupas.

2. No caso de o apoio domiciliário integrar ainda a prestação de serviços não referenciados no nº 1, ou ser prestado para além dos dias úteis semanais ou do horário normal, o valor da comparticipação financeira será objecto de consenso, tendo em vista o aumento da comparticipação, que, sendo superior a uma percentagem de 50% do valor estabelecido, fica sujeito a homologação nos termos da cláusula IV.

3. No caso de o apoio domiciliário não contemplar integralmente algum ou alguns dos serviços considerados indispensáveis à satisfação das necessidades básicas das pessoas nos termos do nº 1, o valor da comparticipação financeira da segurança social será objecto de redução consensual, numa percentagem não superior a 50%.

IX**Lar Residencial e Centro de Actividades Ocupacionais**

Os acordos celebrados para Lar Residencial e Centro de Actividades Ocupacionais, quando estas respostas funcionem acopladas, serão objecto de avaliação técnico-financeira, em ordem à celebração de um acordo único sujeito a homologação.

X**Orientações da União**

A União fornecerá as convenientes orientações às respectivas instituições e desenvolverá as acções adequadas à sua concretização quanto a:

- a) Cumprimento das obrigações previstas na Norma XVI do Despacho Normativo nº 75/92 com as alterações adicionais previstas no D.N. nº 31/2000, de 31 de Julho e, em especial a elaboração de regulamentos internos e a prestação da colaboração necessária aos Centros Distritais no processo de avaliação da execução dos acordos;
- b) Estrutura de recursos humanos dos equipamentos e serviços, tendo em vista, nomeadamente assegurar as unidades de pessoal técnico imprescindíveis ao atendimento e bem-estar dos utentes, sem prejuízo da adequada articulação com o trabalho voluntário e tendo em conta os requisitos técnicos indispensáveis à qualidade de funcionamento dos equipamentos e serviços;
- c) Acções de formação dirigidas aos trabalhadores e voluntários das instituições, tendo em vista a qualificação do respectivo desempenho, designadamente em cooperação com os Institutos da Solidariedade e Segurança Social, do Desenvolvimento Social e do Emprego e Formação Profissional.

- d) Acções de sensibilização das instituições e das comunidades, sobre a necessidade de reforço do voluntariado e da diversificação das fontes de receita que constituem o suporte financeiro da solidariedade.

XI

Variações da frequência dos utentes

1. Às variações da frequência dos utentes aplicam-se as regras constantes da circular nº 1 de 26.07.95, aprovadas por despacho do ex-SESS de 11.07.95.

2.A Comissão de Acompanhamento e Avaliação dos Protocolos de Cooperação de âmbito nacional, procederá à apreciação dos instrumentos de verificação da frequência dos utentes que tenham sido adoptados nos termos da cláusula XIII dos Protocolos de Cooperação para 2000, tendo em vista a eventual uniformização desses instrumentos.

XII

Melhoria da qualidade dos serviços prestados às pessoas idosas

1.A DGSSS, e outros organismos intervenientes no âmbito do MTS e a União, deverão colaborar na preparação de medidas e acções tendentes à garantia dos direitos sociais das pessoas idosas, nomeadamente no desenvolvimento de acções já em curso com vista à melhoria dos serviços que lhes são prestados, em especial:

- a) No âmbito do Plano Avô, acompanhar a certificação da qualidade das instituições, bem como a caracterização da realidade existente ao nível os lares e respectivos utentes da rede social e da rede lucrativa;
- b) Proceder à avaliação do serviço de apoio domiciliário através da aplicação dos questionários já elaborados, dirigidos às instituições e respectivos utentes, a partir de uma amostra representativa e já determinada, a fim de analisar a diversidade e qualidade dos serviços prestados;

- c) Iniciar os trabalhos com vista à avaliação dos Centros de Dia, tendo em vista a adequação das actividades desenvolvidas às reais necessidades das pessoas idosas e a adequação da comparticipação financeira ao tipo e qualidade dos serviços prestados;
- d) Elaborar guiões técnicos relativos à implementação e funcionamento dos Centros de Acolhimento Temporário de Emergência para Idosos (CATEI) e Centros de Noite, bem como a dinamização do acolhimento familiar nos termos da legislação em vigor, sem prejuízo da implementação de outras formas de apoio;
- e) Ponderar, a partir dos trabalhos desenvolvidos no âmbito do Plano Avô, nomeadamente na medida relativa à certificação da qualidade, a selecção de boas práticas e intercâmbio de experiências que contribuam para a melhoria da qualidade de vida das pessoas idosas residentes em lar.

XIII

Comissões de acompanhamento e avaliação

Serão revistas, com a participação da União, as normas sobre a composição, competências e funcionamento das comissões referidas na Norma XXXII do Despacho Normativo nº 75/92, de 23 de Abril, com as alterações introduzidas pelo Despacho Normativo nº 40/99 de 24 de Agosto, tendo em vista, por um lado, adequar a sua composição à nova estrutura orgânica do Ministério do Trabalho e da Solidariedade e, por outro lado, dinamizar e articular o seu funcionamento e concretizar as funções relacionadas não só com resolução de dúvidas na aplicação dos diplomas e instrumentos sobre cooperação, mas também com a efectiva avaliação e acompanhamento da cooperação.

XIV**Inquérito para avaliação das condições de qualificação de actividades**

1. Durante o ano de 2001 será lançado um inquérito para avaliação das condições de qualificação das actividades desenvolvidas pelas instituições, elaborado por uma equipa técnica em articulação com o grupo de trabalho referido na clausula II.
2. A avaliação das condições de qualificação das actividades integrará a avaliação da aplicação do modelo de regulamento das participações dos utentes e famílias.

XV**Desenvolvimento de projectos nacionais e transnacionais**

O Ministério do Trabalho e da Solidariedade e a União estabelecerão mecanismos de informação, consulta e apoio no sentido de proporcionar às instituições condições de acesso a todos os programas e projectos nacionais e transnacionais que o Estado entenda dever desenvolver com a participação das instituições, no âmbito da acção social, inserção social e luta contra a pobreza e desenvolvimento social.

XVI**Apoio financeiro à União**

1. Será garantida à União uma participação financeira do Ministério do Trabalho e da Solidariedade pelo desenvolvimento de actividades de interesse comum às suas associadas, até 70% do total das despesas previstas nos seus orçamentos, observados os termos e condições estabelecidas na Norma XXX do Despacho Normativo nº 75/92, de 20 de Maio.

2. A comparticipação financeira prevista no número 1, não excederá no ano de 2001, em 2,9% o montante atribuído em 2000, com a salvaguarda referida no nº 3 da Cláusula III.
3. Nos casos em que a comparticipação atribuída no ano anterior tiver sido superior a 70% do executado, a aplicação da percentagem prevista no nº 2 recairá sobre 70% do valor executado.
4. Para além da comparticipação prevista, poderão ser objecto de especial comparticipação os custos com organização e desenvolvimento de projectos que sejam considerados inovadores ou iniciativas de carácter social que representem reconhecidas mais valias para as políticas sociais de cooperação. Esta comparticipação não excederá 20% do valor atribuído com base nos números anteriores.
5. Os projectos de acção social referidos no número anterior, deverão ser objecto de candidatura até 30 de Abril, em que conste toda a informação indispensável à sua apreciação e avaliação, devendo ser executados no ano de 2001.

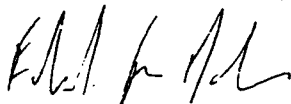
XVII

Articulação intersectorial

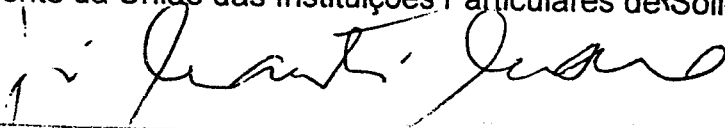
O presente Protocolo não prejudica a aplicação de outros instrumentos de cooperação ou de mecanismos de articulação intersectorial que venham a ser estabelecidos para serviços ou actividades de apoio social integrado e que assegurem a intervenção de outros organismos.

Lisboa, 21 de Fevereiro de 2001

O Ministro do Trabalho e da Solidariedade



O Presidente da União das Instituições Particulares de Solidariedade Social



ANEXO

COMPARTICIPAÇÕES DA SEGURANÇA SOCIAL
ÀS INSTITUIÇÕES EM 2001

<i>RESPOSTAS SOCIAIS</i>	Comparticipação da Segurança Social
Creche	34.469\$00 € 171,93
Creche Familiar	28.915\$00 € 144,23
Centro de Actividades de Tempos Livres c/ almoço	11.221\$00 € 55,97
Centro de Actividades de Tempos Livres s/ almoço	8.643\$00 € 43,11
Lar de Crianças e Jovens	66.448\$00 € 331,44
Lar de Apoio	93.385\$00 € 465,80
Centro de Actividades Ocupacionais	73.708\$00 € 367,65
Lar Residencial	126.837\$00 € 632,66
Lar de Idosos	53.750\$00 € 268,10
Centro de Dia	15.925\$00 € 79,43
Centro de Convívio	7.445\$00 € 37,14
Apoio Domiciliário	33.497\$00 € 167,08

ANEXO III
FORMULÁRIO DO INQUÉRITO

INQUÉRITO
CARACTERIZAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES PARTICULARES DE SOLIDARIEDADE SOCIAL DO ALENTEJO

1. *Identificação da Instituição*

1.1. Denominação _____

1.2. Localização da sede:
 CONCELHO _____ FREGUESIA _____ LOCALIDADE _____

1.3. Natureza jurídica (ver Anexo A no final) _____ 1.4. Data de constituição ____/____/____

1.6. Forma de gestão:
 1.5. Data de registo na Direcção Geral de Acção Social ____/____/____

DIRECÇÃO SIM (1) NÃO (2) CONSELHO FISCAL SIM (1) NÃO (2)
 GESTOR SIM (1) NÃO (2) ASSEMBLEIA GERAL SIM (1) NÃO (2)

1.7. Refira alguns elementos relevantes sobre a génese da instituição:

1. *Situação da instituição (Indique com X)*

AGUARDA INÍCIO DE ACTIVIDADE _____
 EM ACTIVIDADE..... DESDE ____/____/____

INACTIVA.....
 OUTRA SITUAÇÃO
 ESPECIFIQUE _____

2. Caracterização dos corpos directivos

MEMBROS DA DIRECÇÃO:	CARGO QUE OCUPA NA DIRECÇÃO	SEXO (M ou F)	IDADE	LOCAL DE RESIDÊNCIA (CONCELHO)	GRAU DE INSTRUÇÃO (1)	PROFISSÃO OU OCUPAÇÃO (2)	Nº MÊDIO DE HORAS SEMANAS DEDICADAS À INSTITUIÇÃO	É FUNCIONÁRIO DA INSTITUIÇÃO?	(SIM OU NÃO)	É FAMILIAR DE UTENTES?	(SIM OU NÃO)	Nº DE MANDATOS NA DIRECÇÃO DESTA INSTITUIÇÃO	OCUPA OU OCUPOU CARGOS NOS ORGÃOS DIRECTIVOS DE OUTRA INSTITUIÇÃO SOCIAL?	(SIM OU NÃO)	OCUPA OU OCUPOU CARGOS DE EMPRESAS?	(SIM OU NÃO)	OCUPA OU OCUPOU CARGOS NAS AUTARQUIAS LOCAIS?	(SIM OU NÃO)
Indivíduo 1																		
Indivíduo 2																		
Indivíduo 3																		
Indivíduo 4																		
Indivíduo 5																		
Indivíduo 6																		
Presidente da Assembleia Geral																		
Presidente do Conselho fiscal																		

(1) Ver códigos, em Anexo B, no final do questionário;

(2) Ver códigos, em Anexo C, no final do questionário.

3. Enquadramento da Instituição

3.1. Relações da Instituição com o Estado, Autarquias e Empresas:

IDENTIFIQUE O TIPO DE ENTIDADE COM A QUAL EXISTE RELAÇÃO	ASSINALE COM X QUANDO EXISTE RELAÇÃO			
	FINANCIAMENTOS REGULARES	PROTÓCOLOS OU ACORDOS	SUBSÍDIOS	APÓTOS A PROJECTOS
Estado (CRSS, IEFP, Gov. Civil, outros Ministérios, etc.)				
Autarquias (Câmaras Municipais, Juntas de Freguesia)				
Empresas				

- 3.2. A Instituição utiliza instalações do Centro Regional de Segurança Social?SIM (1) NÃO (2)
- 3.3. Relações da Instituição com outras IPSS:
- 4.3.1. Tem contacto/parceria com outras IPSS na sua área geográfica de intervenção?SIM (1) NÃO (2)
 Se a resposta é SIM, identifique essas IPSS: _____
- 4.3.2. Tem contacto/parceria com outras IPSS fora da sua área geográfica de intervenção?...SIM (1) NÃO (2)
 Se a resposta é SIM, refira se essas IPSS são: NACIONAIS(1) OU ESTRANGEIRAS (2)
- 4.3.3. Qual é o principal objectivo dessas relações:
 RACIONALIZAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS..... INTERCÂMBIO DE EXPERIÊNCIAS
 PROJECTOS COMUNS OUTROS
 ESPECIFIQUE _____
- 3.4. A IPSS faz parte de uma estrutura que a represente ao nível nacional?SIM (1) NÃO (2)
 Se a resposta é SIM, identifique essa estrutura: _____

- 3.5. Envolvimento da Instituição em estruturas de participação e cooperação (redes)
 Mencione as redes em que a Instituição está envolvida e os respectivos parceiros:

DESIGNAÇÃO DA REDE	PARCEIROS	ESPECIFIQUE O TIPO DE REDE (REDE LOCAL/REGIONAL/NACIONAL/INTERNACIONAL)

4. *Caracterização das actividades*

5.1. Identifique as valências/respostas sociais existentes, especificando a data do seu aparecimento, a capacidade, o nº de utentes, o nº de candidatos em espera e o pessoal.

IDENTIFICAÇÃO DA VALÊNCIA/RESPOSTA SOCIAL (VER CLASSIFICAÇÃO EM ANEXO D)	ANO DE INÍCIO DE FUNCIONAMENTO	CAPACIDADE (Nº LUGARES)	Nº MÉDIO DE UTENTES POR ANO	CANDIDATOS EM LISTA DE ESPERA	TOTAL DE PESSOAL AO SERVIÇO (Nº)	PESSOAL TÉCNICO (Nº)	EXISTE OUTRA OFERTA NO LOCAL (SIM/NÃO)

5.2. No caso de haver oferta de serviços idênticos aos prestados pela Instituição na mesma área geográfica, assinale (com X) o tipo:
 OFERTA DO SECTOR PRIVADO OFERTA DE OUTRA IPSS (OU EQUIPARADA)
 OFERTA DO SECTOR PÚBLICO (ESTADO OU AUTARQUIAS) ...

5.3. Assinale com X a origem geográfica dominante dos utentes de cada valência / resposta social.

IDENTIFICAÇÃO DA VALÊNCIA/RESPOSTA SOCIAL (VER CLASSIFICAÇÃO EM ANEXO D)	LOCALIDADE/FREGUESIA	CONCELHO	CONCELHO + CONCELHOS LÍMITROFES IDENTIFIQUE OS CONCELHOS LÍMITROFES

5.3. Assinale com X as outras actividades que funcionam na Instituição:

- DEPARTAMENTO CULTURAL
 OFICINA
 AGRO-PECUÁRIA
 CULTO RELIGIOSO
 FARMÁCIA

- BAR
 LOJA
 OUTRAS
 ESPECIFIQUE _____

5. *Caracterização do emprego*

6.1. Indique o número de pessoas ao serviço nas seguintes categorias:

	PESSOAL NÃO REMUNERADO (VOLUNTÁRIO)		PESSOAL REMUNERADO		TIPO DE CONTRATO	
	QUALIFICADO	NÃO QUALIFICADO	QUALIFICAÇÃO		CONTRATO PERMANENTE	CONTRATO A TERMO CERTO
			QUADROS SUPERIORES E MÉDIOS	PROFISSIONAIS QUALIFICADOS		
Homens						
Mulheres						

6.2. Quais as principais ocupações do pessoal voluntário? _____

6.3. Nos últimos 3 anos, o pessoal voluntário: AUMENTOU DIMINUIU MANTEVE-SE .

6.4. Do total de pessoas ao serviço actualmente, indique o número de indivíduos com apoios do Fundo Social Europeu

6. Fontes de financiamento

7.1. Do total de receitas regulares da Instituição (100%), indique as parcelas provenientes de:

(1) ESTADO	<input type="text"/>	%	(4) INICIATIVAS PRÓPRIAS	<input type="text"/>	%
(2) UTENTES.....	<input type="text"/>	%	(5) RECURSOS PRÓPRIOS	<input type="text"/>	%
(3) PROGRAMAS COMUNITÁRIOS	<input type="text"/>	%	(6) TOTAL	<input type="text"/>	100%

7.2. No caso de existirem, especifique as iniciativas e os recursos próprios:

Tipo de iniciativas: _____
Origem dos recursos próprios: _____

7.3. A IPSS surgiu na sequência de apoios de Programas Nacionais ou Comunitários?SIM (1) NÃO (2)

Se a resposta é SIM, identifique o(s) Programa(s): _____

7.4. Alguma das respostas sociais da IPSS é ou foi financiada por Programas Nacionais ou Comunitários?SIM (1) NÃO (2)

Se a resposta é SIM, identifique o(s) Programa(s): _____

E a resposta social: _____

7.5. Por que meios é que a Instituição tem tomado conhecimento dos apoios disponíveis ao nível dos Programas Nacionais e Comunitários? _____

7.6. No caso de a Instituição ter beneficiado de apoios no quadro desses Programas, como foi feita a gestão?

DIRECTAMENTE POR UMA ASSOCIAÇÃO DE DESENVOLVIMENTO LOCAL POR OUTRA ENTIDADE QUAL? _____

8. Opiniões e projectos

8.1. Assinale as vantagens comparativas dos serviços prestados pela Instituição:

- VÃO AO ENCONTRO DE NECESSIDADES SOCIAIS NÃO COBERTAS SIM (1) NÃO (2)
- SÃO PRESTADOS A UM PREÇO ACESSÍVEL AOS UTENTES SIM (1) NÃO (2)
- SÃO PRESTADOS NA ÁREA GEOGRÁFICA DE RESIDÊNCIA DO UTENTE SIM (1) NÃO (2)
- SÃO PRESTADOS NA BASE DE UMA RELAÇÃO PERSONALIZADA E DE CONFIANÇA PESSOAL SIM (1) NÃO (2)
- OUTRAS VANTAGENS, QUAIS? _____

8.2. Identifique os "pontos fortes" da Instituição ao nível da organização interna do trabalho:

- CAPACIDADE DE COMUNICAÇÃO/DIÁLOGO ENTRE OS MEMBROS SIM (1) NÃO (2)
- DINAMISMO SIM (1) NÃO (2)
- FLEXIBILIDADE SIM (1) NÃO (2)
- LIBERDADE DE ACCÃO / AUTONOMIA INDIVIDUAL SIM (1) NÃO (2)
- ABERTURA A NOVAS EXPERIÊNCIAS / INOVAÇÃO SIM (1) NÃO (2)
- OUTRAS VANTAGENS, QUAIS? _____

8.3. Identifique os principais problemas de funcionamento da Instituição: _____

8.4. Mencione as necessidades ainda não satisfeitas de respostas sociais identificadas na área geográfica de intervenção da

Instituição: _____

8.5. Apresente sumariamente os projectos para o futuro próximo ao nível de:

Respostas sociais: _____
Públicos-alvo: _____
Cooperação institucional: _____
Financiamento: _____
Organização da IPSS: _____
Estrutura do emprego: _____
Outras (_____) _____

8.6. Que medidas políticas poderiam favorecer o desenvolvimento da Instituição? _____

AGRADECEMOS MUITO A VOSSA DISPONIBILIDADE PARA RESPONDER A ESTE INQUÉRITO.
GOSTARÍAMOS QUE NOS INDICASSEM UM CONTACTO NA INSTITUIÇÃO PARA EVENTUAIS ESCLARECIMENTOS:

NOME _____
TELEFONE _____ FAX _____ E-MAIL _____

ANEXOS A, B, C e D

Códigos do anexo A:

- Natureza jurídica:
- 1- associação
 - 2- fundação
 - 3- centro social paroquial
 - 4- outra organização religiosa
 - 5- irmandade de misericórdia/SCM
 - 6- cooperativa
 - 7- casa do povo
 - 8- associação mutualista
 - 9- sindicato
 - 10- comissão de melhoramentos
 - 11- outra

Códigos do anexo B:

- Grau de instrução:
- 1- ensino básico ou grau inferior
 - 2- ensino secundário (9º ano)
 - 3- curso médio ou equivalente
 - 4- curso superior ou sua frequência
 - 5- outros (neste caso deve especificar o tipo de curso)

Códigos do anexo C:

- Profissão/ocupação:
- 1- directores e quadros dirigentes da função pública
 - 2- agricultores/industriais/comerciantes
 - 3- profissões intelectuais e científicas
 - 4- profissões técnicas intermédias
 - 5- empregados administrativos
 - 6- pessoal de outros serviços (pessoais e domésticos)
 - 7- trabalhadores do comércio
 - 8- trabalhadores da indústria e transportes
 - 9- outros trabalhadores
 - 10- domésticas
 - 11- reformados/pensionistas
 - 12- estudantes
 - 13- desempregados

Códigos do anexo D:

Classificação das valências/respostas sociais:

- 1- Amas não Integradas
- 2- Amas de Creches Familiares
- 3- Creche
- 4- Estabelecimento de Educação Pré-Escolar
- 5- Centro de Actividades de Tempos Livres
- 6- Lar de Crianças e Jovens

- 7- Centro de Acolhimento Temporário
- 8- Acolhimento Familiar
- 9- Adopção
- 10- Colégios
- 11- Centros de Formação Pré-Profissional
- 12- Transporte de Pessoas com Deficiência
- 13- Atend. Consulta Interdiscip. Crianças Jovens Famílias
- 14- Apoio Técnico Interdiscip. Crianças Jovens Famílias
- 15- Intervenção Precoce
- 16- Centro de Apoio Sócio-Educativo
- 17- Lar de Apoio
- 18- Apoio em Regime Ambulatório (crianças e jovens com def.)
- 19- Apoio Ocupacional Domiciliário (crianças e jovens com def.)
- 20- Acolhimento Familiar (crianças e jovens com def.)
- 21- Centro de Actividades Ocupacionais
- 22- Centro de Reabilitação de Pessoas com Cegueira
- 23- Lar Residencial
- 24- Apoio em Regime Ambulatório (população adulta com def.)
- 25- Apoio Ocupacional Domiciliário (população adulta com def.)
- 26- Acolhimento Familiar (população adulta com def.)
- 27- Centro de Formação Pré-Profissional e Profissional
- 28- Lar de Idosos
- 29- Residência
- 30- Acolhimento Familiar (população idosa)
- 31- Centro de Dia
- 32- Centro de Convívio
- 33- Serviço de apoio domiciliário
- 34- Atendimento/Acompanhamento Social (família e comunidade)
- 35- Centro de Alojamento Temporário
- 36- Comunidade de Inserção
- 37- Serviço de Apoio Domiciliário
- 38- Centro de Férias
- 39- Refeitório/Cantina Social
- 40- Casa de Apoio às mulheres vítimas de violência
- 41- Equipa de Apoio Social Directo (para toxicodependentes)
- 42- Apartamento de Reinserção Social (para toxicodependentes)
- 43- Centro de Atendimento Acompanhamento Psicossocial (pessoas inf. com VIH e famílias)
- 44- Serviço de Apoio Domiciliário (pessoas inf. com VIH e famílias)
- 45- Residência (pessoas inf. com VIH e famílias)
- 46- Apoio Social
- 47- Apoio Domiciliário Integrado
- 48- Unidade de Apoio Integrado
- 49- Centro de Produção Material
- 50- Imprensa Braille
- 51/60- Ajudas Técnicas
- 52- Quinta Pedagógica
- 53- Centro de Emprego Protegido

- 54- Comunidade Terapêutica
- 55- Centro Comunitário
- 56- Centro de Acamados
- 57- Exploração Silvícola
- 58- Apoio Social a Doentes no Hospital
- 59- habitação
- 60- Ajudas Técnicas
- 61- Ajuda Família/Comunidade

Caracterização dos Corpos Directivos

Cargo que ocupa na direcção:

Pres. – Presidente

Secr. – Secretário

Vic-Pres. – Vice-Presidente

Tes. – Tesoureiro

Vog. – Vogal

Sup. – Suplente

Pag. – Presidente da Assembleia Geral

Pcf. – Presidente do Concelho Fiscal

Prov. – Provedor

Vic-Prov. – Vice-Provedor

Dir. – Director

Dir Pedag. – Director Pedagógico

Admin. – Administrador

Sec Dir. – Secretário Director

Enc Geral – Encarregado Geral

Dir-Geral – Director Geral

Dir-Tec. Director Técnico

Assist-Ecles. – Assistente Eclesiástico

Assist. – Assistente

Pca. – Presidente do Conselho Administrativo

Coord. - Coordenador

ANEXO IV
LISTA DAS IPSS QUE RESPONDERAM AO
INQUÉRITO

LISTAGEM DAS IPSS QUE RESPONDERAM AO INQUÉRITO

A.B.A.T. - Associação Beneficência "Amigos de Terragem"
A.P.P.A.C.D.M. Moura - Associação Portuguesa Pais Amigos Cidadão Deficiente Mental
ARASS - Associação Reabilitação apoio Solidariedade Social
Arpie - Associação Reformados Pensionista Idosos Évora
Associação Amigos Terceira Idade - Fortios
Associação 29 Abril
Associação Amigos da Criança e da Família "Chão de Meninos"
Associação Amigos do Idoso de Vila Ruiva e Albergaria dos Fusos
Associação Amigos Terceira Idade
Associação Amigos Terceira Idade São Bento Ameixial
Associação Amigos Vila Fernando
Associação Apoio Desenvolvimento Integrado Ermidas-Sado
Associação Cab. Solid. Trab. Idosos
Associação Cívica Amigos Carvalhal
Associação Creche Jardim Infância Évora
Associação Creche, Jardim Infância, Centro Dia Casebres
Associação Desenvolvimento Bem Estar Nossa Senhora Machede
Associação Idosos Reformados São Vicente Pigeiro
Associação Liga Amigos Hospital Beja
Associação Portuguesa Pais Amigos Cidadão Deficiente Mental Évora
Associação Portuguesa Pais Amigos Cidadão Deficiente Mental - Delegação Portalegre
Associação Portuguesa Paralisia Cerebral - Núcleo Évora
Associação Protecção Social População Santiago Escoural
Associação Protectora Casa Repouso Reformados Brotas
Associação Protectora Velhos Trabalhadores
Associação Recreativa Cultural Sousel
Associação Reformados do Babelo
Associação Reformados Pensionistas Idosos Igreja
Associação Reformados, Pensionistas Idosos Santo António Baldio
Associação Reformados, Pensionistas Idosos Valverde
Associação Reformados, Pensionistas, Idosos Freg. S. Teotónio
Associação Sobralense Apoio Idosos
Associação Solidariedade Defesa Idosos Cabeção - ASDIC
Associação Solidariedade Social "Os Amigos da Landeira"
Associação Solidariedade Social 25 Abril - Vendas Novas
Associação Solidariedade Social Desenvolvimento Santa Margarida Serra
Associação Solidariedade Social São João Negrilhos
Associação Solidariedade Social São Manços Campo
Associação Centro Infantil S.Manços
Associação Idosos Reformados Nossa Senhora Graça Divor
AURPICAS - Associação Unitária Reformados Pensionistas Idosos Conc. Alcácer Sal
Cáritas Diocesana Évora
Cáritas Diocesana Beja
Cáritas Paroquial Nossa Senhora Conceição Vila Viçosa
Casa Divina Providência Maria Auxiliadora
Casa do Estudante
Casa do Povo Alagoa
Casa do Povo Cercal Alentejo
Casa do Povo Santana da Serra
Casa do Povo São Martinho Amoreiras
Centro Bem Estar Social Estremoz
Centro Bem Estar Social Freguesia Urra
Centro Comunitário Nossa Senhora Espinheiro
Centro Dia Nossa Senhora Graça Degolados
Centro Dia Pé Serra
Centro Infantil Nossa Senhora Carmo
Centro Juvenil Salesiano
Centro Paroquial Assistência Castelo Vide
Centro Paroquial Bem Estar Social
Centro Paroquial Social Património Pobres Freguesia Amareleja
Centro Paroquial Social S. Brás
Centro Paroquial Social Salvador

Centro Paroquial Social Vila Nova Baronia
Centro Social Amareleja
Centro Social Comunitário S. Bartolomeu
Centro Social Cultural Imaculada Conceição Salvada
Centro Social E Paroquial Alcáçovas/Centro Recursos Educativos
Centro Social Nossa Senhora Esperança
Centro Social Paroquial Alandroal
Centro Social Paroquial Alpalhão
Centro Social Paroquial Ciborro
Centro Social Paroquial Nossa Senhora Fátima
Centro Social Paroquial Nossa Senhora Graça
Centro Social Paroquial Nossa Senhora Purificação Cabeção
Centro Social Paroquial Nossa Senhora Saúde
Centro Social Paroquial Nossa Senhora Vila
Centro Social Paroquial S. Pedro Corval
Centro Social Paroquial S. Bento Cortiço
Centro Social Paroquial S. João Deus
Centro Social Paroquial S. Paulo
Centro Social Paroquial S. Tiago Urra
Centro Social Paroquial Santa Clara-a-Nova
Centro Social Paroquial Santo António Arcos
Centro Social Paroquial São Pedro Comporta
Centro Social Paroquial São Sebastião Giesteira
Centro Social Paroquial Torre Coelheiros
CEPMEL - Associação Solidariedade Social
CERCICOA - Coop. Educação Reabilitação Crianças Inadaptadas
Solidariedade Social - Castro Verde, Ourique, Almodovar
CERCI-ESTREMOZ - Cooperativa Educação Reabilitação Crianças Inadaptadas
CERCIMOR - Cooperativa Para Educação e Reab. Cidadão Inadaptado
CERCISIAGO-Coop. Educ. Reab.Crianças Inadapt. Sines e Santiago Cacém
Creche Jardim Infância Grândola
CRIPS - Centro Recuperação Ponte Sor
CURPI-CCM - Comissão Unitária Reformados Pensionistas Idosos
Externato Maria Auxiliadora
Flor Enxoé - Associação Solidariedade Social Vale Vargo
Fundação Abreu Calado
Fundação Asilo Nossa Senhora Perpétuo Socorro
Fundação Dias Carvalho
Fundação Domingos Simão Pulido
Fundação Eugénio Almeida
Fundação Maria Clementina Godinho Campos
Fundação Maria Inácia Vogado Silva
Fundação Nossa Senhora Esperança
Fundação Patrocínio
Girassol - Associação Protecção Social População São Geraldo
Jardim Infantil Nossa Senhora Piedade
Lar 3ª Idade Nossa Senhora Graça de Póvoa Meadas
Lar Betânia
Lar Centro Dia Nobre Freire
Lar Centro Dia para Idosos - Cantinho Amigo Santiago Maior
Lar Jacinto Faleiro
Lar Nossa Senhora Conceição - Centro Dia Apoio 3ª Idade
Lar Nossa Senhora Dores Porto Espada
Lar Pequenininos - Obra Protecção 1ª Infancia D. Maria Salomé Sousa, Irmã Sousa
Lar Santo António
Legado Caixeiro Alentejano - Associação Mutualista
Recolhimento Nossa Senhora Mártires
Santa Casa Misericórdia Alegrete
Santa Casa Misericórdia Aljustrel
Santa Casa Misericórdia Alpalhão
Santa Casa Misericórdia Alvito
Santa Casa Misericórdia Arraiolos
Santa Casa Misericórdia Cabeço Vide
Santa Casa Misericórdia Campo Maior

Santa Casa Misericórdia Cano
Santa Casa Misericórdia Castelo Vide
Santa Casa Misericórdia Elvas
Santa Casa Misericórdia Évora
Santa Casa Misericórdia Evoramonte
Santa Casa Misericórdia Monsaraz
Santa Casa Misericórdia Montargil
Santa Casa Misericórdia Montemor Novo
Santa Casa Misericórdia Mora
Santa Casa Misericórdia Moura, Lar São Francisco
Santa Casa Misericórdia Mourão
Santa Casa Misericórdia Nisa
Santa Casa Misericórdia Ourique
Santa Casa Misericórdia Ponte Sor
Santa Casa Misericórdia Portalegre
Santa Casa Misericórdia Portel
Santa Casa Misericórdia Redondo
Santa Casa Misericórdia Reguengos Monsaraz
Santa Casa Misericórdia Sines
Santa Casa Misericórdia Veiros
Santa Casa Misericórdia Vendas Novas
Santa Casa Misericórdia Vila Frades
Santa Casa Misericórdia Vimieiro
Semi-Internato Nossa Senhora Encarnação
Suão - Associação Desenvolvimento Comunitário



