



## Universidades Lusíada

Ferreira, Cora  
Raimundo, Manuela  
Camalhão, Rute

### **Participação das instituições particulares de solidariedade social nas políticas sociais : do mito à realidade**

<http://hdl.handle.net/11067/3926>

#### **Metadados**

<b>Data de Publicação</b>	1993
<b>Resumo</b>	Este artigo é uma súmula de um projecto de investigação que incidiu sobre a participação das Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS), na elaboração reestruturação das Políticas Sociais. A apreensão da participação das IPSS no campo da Política Social, passou pela análise compreensão da relação dialógica que se estabelece entre estas e o Poder Central. Foi possível apreender que a parceria teórica é a principal característica da relação que se estabelece entre os dois pólos (IP...
<b>Palavras Chave</b>	Instituições sociais - Portugal, Portugal - Política social
<b>Tipo</b>	article
<b>Revisão de Pares</b>	no
<b>Coleções</b>	[ULL-ISSSL] IS, n. 08 (1993)

Esta página foi gerada automaticamente em 2024-09-21T10:27:12Z com informação proveniente do Repositório

# **PARTICIPAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES PARTICULARES DE SOLIDARIEDADE SOCIAL NAS POLÍTICAS SOCIAIS — DO MITO À REALIDADE \***

*Cora Ferreira, Manuela Raimundo e Rute Camalhão \*\**

## **Resumo**

Este artigo é uma súpula de um projecto de investigação que incidiu sobre a participação das Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS), na elaboração/reestruturação das Políticas Sociais.

A apreensão da participação das IPSS no campo da Política Social, passou pela análise/compreensão da relação dialógica que se estabelece entre estas e o Poder Central.

Foi possível apreender que a parceria teórica é a principal característica da relação que se estabelece entre os dois pólos (IPSS/Poder Central). A participação das IPSS na elaboração/reestruturação das políticas sociais está ainda longe de ser uma realidade. As Uniões, representantes das instituições, são unanimemente apontadas como interlocutores privilegiados para a prossecução do diálogo que se estabelece entre as IPSS e o Poder Central.

## **I Introdução**

A escolha do tema “Participação das IPSS nas Políticas Sociais” partiu do enfoque que presentemente tem sido dado à importância das políticas sociais no desenvolvimento social e do modelo crescente de intervenção da Sociedade Civil.

---

\* Trabalho efectuado no âmbito do Seminário de Investigação em Serviço Social — «Intervenção em Serviço Social e Políticas Sociais» (1991/92)

\*\* Assistentes Sociais.

Este tema insere-se numa realidade onde se reconhece a presença e acção das IPSS, como actores de intervenção social com carácter de complementaridade, ou mesmo de suplência face à acção estatal.

Partindo de uma constatação óbvia de que as IPSS existem e assumem um papel importante na prestação de serviços à população, a principal preocupação consistiu na apreensão e análise das IPSS, da sua relação com o Poder Central, bem como da possível participação destas na elaboração/reestruturação das políticas sociais.

Foi importante perceber o critério utilizado pelas IPSS para captar, hierarquizar e sintetizar as necessidades da população, de forma a poder transmiti-las ao Poder Central.

A identificação e compreensão dos factores e/ou mecanismos que potencializam ou limitam o contributo das IPSS na elaboração/reestruturação das políticas sociais foi um vertente privilegiada, pois só através desta identificação e compreensão seria possível a apreensão da relação dialógica que se estabelece entre as IPSS e o Poder Central, no que concerne à parceria social.

O objecto da pesquisa consistiu no estudo do papel das IPSS na Política de Acção Social, relação Estado-IPSS e a participação destas organizações na elaboração das políticas sociais.

Partindo da hipótese de que uma lógica predominantemente administrativa produz um autocentramento das IPSS e uma conseqüente desvalorização do seu papel como agentes privilegiados na sistematização e expressão das necessidades colectivas junto do Poder Central, definiram-se duas dimensões de análise: relação das IPSS com o Poder Central e a relação deste face às IPSS.

Para a captação desta relação o estudo incidiu na actualidade — 1987-1992 (vigência do XI e XII Governo Constitucional).

Por uma questão de acessibilidade e disponibilidade de recursos humanos, financeiros e materiais, o universo espacial da pesquisa centrou-se nas IPSS sediadas na cidade de Lisboa.

Na impossibilidade de inquirir a totalidade do universo foi delimitada uma amostra definida segundo três critérios:

1. Natureza jurídica das IPSS  
— Associações de Solidariedade Social

- Irmandades da Misericórdia <sup>1</sup>
  - Associações de Voluntários da Acção Social <sup>2</sup>
  - Fundações de Solidariedade Social
  - Associações de Socorros Mútuos
2. Carácter laico ou religioso das IPSS
  3. Âmbito de intervenção institucional (monovalência ou polivalência)

Foram encontradas 334 instituições na cidade de Lisboa, subdivididas da seguinte forma: 25 Associações de Socorros Mútuos; 26 Fundações de Solidariedade Social e 283 Associações de Solidariedade Social.

A amostra foi escolhida aliorariamente e apresentou-se significativa. O número de IPSS consideradas foi de 38, o que corresponde aproximadamente a 11% do total das IPSS na cidade de Lisboa e 2% das instituições a nível de Portugal Continental. Esta amostra foi subdividida da seguinte forma: 5 Associações de Socorros Mútuos (20%); 28 Associações de Solidariedade Social — 11 de cariz religioso (10%) e 17 de cariz civilista (10%).<sup>3</sup>

Para a testagem da hipótese de trabalho não era suficiente nem adequado possuir exclusivamente o ponto de vista das IPSS. Mostrou-se necessário saber também qual o ponto de vista do Poder Central e das Uniões sobre a relação IPSS/Poder Central/IPSS, bem como sobre a participação das IPSS na elaboração/reestruturação das políticas sociais.

De acordo com a formulação dos objectivos e hipótese de trabalho, foram utilizadas diversas técnicas — pesquisa bibliográfica, análise documental, entrevista estruturada ou dirigida e análise de conteúdo — para aferir a informação e operacionalizar a problemática subjacente à investigação.

Foram realizadas entrevistas estruturadas ou dirigidas às IPSS, a Organismos Públicos e às Uniões. Para tal, foram elaborados três questionários, similares e com-

---

<sup>1</sup> A St.<sup>a</sup> Casa da Misericórdia de Lisboa (Irmandade da Misericórdia) não foi considerada na amostra na medida em que possui a particularidade de substituir o Centro Regional de Segurança Social de Lisboa no apoio às diversas IPSS.

<sup>2</sup> Face à impossibilidade de definição do número das Associações de Voluntários da Acção Social e das Associações de Solidariedade Social, estas foram trabalhadas num só grupo denominado de Associações de Solidariedade Social.

<sup>3</sup> A divergência percentual face aos diversos tipos de IPSS resultou do reduzido número de Fundações e Mutualidades existentes na cidade de Lisboa. Assim, para a sua representatividade foi necessário recolher o testemunho de 20% destas instituições.

plementares, cuja finalidade foi a tradução dos objectivos da investigação e dos indicadores do modelo de análise em questões particulares. A diversidade dos questionários foi motivada pela possível heterogeneidade da informação recolhida de cada uma das vertentes.

## **II Relação Estado/Sociedade Civil: Perspectivas em Análise**

Para a análise e compreensão das relações que se estabelecem entre o Estado e a Sociedade Civil destacam-se três autores que têm contribuído para o estudo deste processo: Boaventura de Sousa Santos, Pierre Rosanvallon e Maria Júlia Laureano Santos.

O primeiro autor distingue quatro espaços estruturais na sociedade: espaço cidadania (estado), espaço produção (empresa), espaço doméstico (família) e espaço mundial (nação), que se interligam e articulam de formas específicas.

Cada espaço estrutural “[...] constitui um feixe de relações sociais paradigmáticas. Não são obviamente os únicos espaços, tempos que vigoram ou circulam na sociedade mas todos os demais representam, no essencial, combinações diversas entre os quatro conjuntos de relações sociais paradigmáticas” (Santos, 1989:17).

É a partir da dinâmica interna dos espaços bem como da relação que se estabelece entre si, que se poderá analisar a relação Estado/Sociedade Civil e o papel que cada um desempenha no desenvolvimento societal.

A análise da sociedade não pode apenas restringir-se à dicotomia Estado/Sociedade Civil, uma vez que os dois pólos se interpenetram de diversas formas, não se reduzindo a sociedade apenas ao político/económico. Os espaços estruturais possuem, com modos e intensidades diferentes, características ora de Estado, ora de Sociedade Civil, tornando-se difícil determinar onde o Estado acaba e o não Estado começa.

Tem vindo a intensificar-se o desenvolvimento de acções por entidades privadas que anteriormente eram realizadas pelo Estado. Este aumento da intervenção privada em domínios tradicionalmente da competência estatal, não traduz uma reemergência da Sociedade Civil e conseqüentemente uma “retração do Estado pode ser, em realidade, um processo de expansão do Estado. Só que, em vez de se expandir através dos seus aparelhos burocráticos formais, o Estado expande-se sob a forma de Sociedade Civil” (Santos, 1990:24).

Numa tentativa de transformação do perfil sociológico do capital, de forma a modelá-lo como parceiro social disponível para a celebração do pacto social, o Estado foi intervindo na regulação e na produção social e económica.

Esta transformação foi sendo implementada de diversas formas, nomeadamente, associando o capital privado ao sector público, promovendo politicamente diferentes organizações e associações patronais e incentivando o desenvolvimento do sector associativo.

Deste modo, o Estado tem vindo a exercer um governo indirecto sobre a sociedade, ao descentralizar actividades que anteriormente lhe eram confinadas.

Este processo de criação estatal da Sociedade Civil é denominado por Boaventura de Sousa Santos de criação da Sociedade Civil Secundária.

Ao expandir-se sob a forma de Sociedade Civil o poder do Estado possui uma característica de governo indirecto, ou seja, delegando poderes a organismos da Sociedade Civil e privatizando outros serviços, o Estado mantém a sua capacidade de regulação da actividade económica e social intervindo e governando por delegação.

O processo de interpenetração entre o Estado e a Sociedade Civil, transformam profundamente estes dois pólos tornando-se o Estado mais informal e menos organizado.

Este autor refere que “é possível pensar em novas formas de cidadania (colectivas e não individuais; menos assentes em direitos e deveres do que em formas e critérios de participação), não liberais e não estatizantes, em que seja possível uma relação mais equilibrada com a subjectividade. Mesmo assim, estas novas formas de cidadania não nos devem fazer esquecer que o Estado ocupa uma posição central (porque exterior) na configuração das relações sociais de produção capitalista ...” (Santos, 1991:150)

O exercício de novas formas de democracia e cidadania só será concretizado se num novo quadro democrático — Teoria Democrática Pós-Moderna — for permitida a repolitização global da prática social. Este objectivo só será alcançado se o campo político de todos os espaços estruturais da interacção social for alargado e aprofundado.

Nesta perspectiva de Boaventura de Sousa Santos uma efectiva participação das IPSS na elaboração /reestruturação das políticas sociais terá de inserir-se num quadro de novas formas de exercício da cidadania.

Estas instituições que sendo criadas na e para a Sociedade Civil, não estão desvinculadas do Poder Central, uma vez que carecem de subsídios estatais, estabelecidos por acordo, bem como de apoio técnico prestado pelos organismos públicos, para prosseguirem os seus objectivos. Desta forma e no seguimento da criação de uma Sociedade Civil secundária, o Estado intervém, transferindo uma parte da sua responsabilidade social, ao apoiar, regular, subsidiar e fiscalizar as actividades desenvolvidas pelas IPSS.

O crescimento das IPSS e o papel capital que possuem na satisfação das necessidades sociais e no desenvolvimento do bem-estar social, não está apenas associado à Sociedade Civil, é antes um produto da interligação Estado/Sociedade Civil.

O desenvolvimento societal não depende apenas do Estado ou da Sociedade, passa pela co-responsabilização dos cidadãos e do Poder Central. Será valorizada a solidariedade horizontal entre os cidadãos, não descurando no entanto o papel determinante do Estado na dinâmica relacional. Como tal, é importante e imprescindível que os dois pólos desenvolvam esforços conjuntos para a definição de políticas sociais promotoras da melhoria das condições de vida da população.

A repolitização dos espaços estruturais, a redefinição das formas de resolução dos problemas sociais permitem uma descentralização estatal das despesas públicas, que aliada às políticas sociais e aos mecanismos de redistribuição, foram algumas das causas do impasse financeiro do Estado-Providência e conseqüente crise.

Nesta linha, destaca-se a teoria de Pierre Rosanvallon sobre a crise do Estado-Providência. Esta resultou não só de um impasse financeiro, mas também do abalo intelectual provocado por novas atitudes culturais dos indivíduos face ao Estado, a partir dos quais surgiu a necessidade de criar uma alternativa ao sistema vigente.

Rosanvallon considera que esta alternativa passa pela redefinição das fronteiras e das relações entre o Estado e a Sociedade e consiste em substituir a lógica únivoca da estatização por uma tripla dinâmica articulada da socialização, da descentralização e da autonomização.

A transferência para colectividades não públicas de tarefas de serviço público traduzem uma diminuição ou transformação do papel do Estado e um aumento da intervenção da Sociedade Civil. Segundo o autor é importante que a Sociedade Civil

intervenha na definição das políticas sociais, pois face à proximidade com a população o seu contributo será importante para a adequação das políticas sociais à realidade social.

À luz desta concepção as IPSS têm potencialidades para assumir um papel importante na elaboração/reestruturação das políticas sociais. Pelo conhecimento que possuem das necessidades da população, poderão desenvolver uma solidariedade directa diferente da solidariedade mecânica do Estado, e contribuir para a definição de estratégias de intervenção, com vista ao desenvolvimento económico e social das populações.

Neste sentido, as IPSS, como organismos de iniciativa local, prestadores de serviços à comunidade, constituem um meio para a redução da procura do Estado e expansão da solidariedade civil, que deverá ser incentivada e apoiada.

À semelhança desta concepção, Maria Júlia Laureano Santos considera que as IPSS possuem um papel importante na sociedade portuguesa, ao tentar adaptar a sua organização e funcionamento às necessidades reais de um dado momento, num dado local. Caracterizam-se pelo tipo de resposta flexível, adaptada a certas situações sociais, ajudando a prevenir, informar as populações, diminuir e solucionar problemas. Assim, estas instituições veiculam uma solidariedade diferente da solidariedade das IPSS e baseada no relacionamento pessoal e directo entre os utentes e a instituição, aspecto que pressupõe uma maior adaptabilidade da resposta institucional à necessidade social concreta.

Para a prestação desta solidariedade adequada e eficaz é importante o desenvolvimento de esforços conjuntos entre os organismos públicos e as IPSS. Estas, pelo conhecimento das necessidades e aspirações da população possuem potencialidades para servir de veículo de comunicação entre a população e o Estado com vista a uma adequação das Políticas Sociais à resolução e concretização das necessidades e aspirações da população.

A predisposição ou possibilidade das IPSS comunicarem com o Poder Central, depende, entre outros, da sua mentalidade e cultura institucional da autonomia, do poder negocial, da auto-avaliação e avaliação da acção e do seu dinamismo interno.

Segundo Rosanvallon, reencaixar a solidariedade na sociedade e aproximá-la de si mesma constitui a única forma de superar a solidariedade mecânica do Estado. “Trata-se de tornar a sociedade mais compacta; de multiplicar os locais intermédios de composição social e reinserir-os indivíduos em redes de solidariedade directas” (Rosanvallon, 1984:94).

O desenvolvimento do indivíduo/cidadão só será possível através da combinação da solidariedade civil com a solidariedade estatal para a qual é imprescindível a parceria social entre o Estado e a Sociedade Civil.

A participação dos utentes na própria instituição é para Maria Júlia Laureano Santos um possível indicador da promoção, de integração dos vários grupos da população para a criação do sentimento de pertença e para o desenvolvimento comunitário. As IPSS constituem “um espaço privilegiado de treino e exercício da Democracia participativa, de educação cívica, de formação humana e social” (Laureano Santos, 1991:7). Deste modo, permitem o desenvolvimento local ou regional, salvaguardando os valores sociais e culturais da comunidade/região onde se inserem.

### **Algumas Concepções de Parceria Social**

A parceria entre o Estado e os organismos da Sociedade Civil pode ser analisada através de diversas formas.

Aldaiza Sposatti considera que a parceria “é uma relação de poder entre o Estado e a Sociedade”, relação essa, mais visível com o desenvolvimento do processo democrático (Sposatti, 1988:74).

Esta relação é sempre uma aliança marcada não só pelas diferenças entre os parceiros, mas também pelo caminho comum que os une. À parte da constatação das diferenças, esta aliança poderá ser utilizada como instrumento de fortalecimento para um e de enfraquecimento para outro.

Segundo outro autor, Jean Panet-Raymond, existem dois modelos de colaboração, que surgem como dois pólos opostos: a parceria real e o “pater-nariat”.

O primeiro caso é caracterizado por uma relação igualitária entre duas partes que são assumidamente diferentes, pela natureza, objectivos, recursos e modo de funcionamento.

Deste modo, a parceria real como relação de interdependência, é baseada no respeito e reconhecimento mútuo dos contributos de ambas as partes.

O seu objecto “torna-se uma troca de serviços ou de natureza diferente, mas com pesos ou valores comparáveis ou reconhecidos como tal por ambas as partes implicadas” (Panet-Raymond, 1991:64).

No pólo oposto estabelece-se a relação de “pater-nariat”, relação marcada pela desigualdade entre duas partes diferenciadas, por vezes com um certo cunho de dominação.

“A parte dominante é o organismo da rede pública que considera como importante, até essencial a contribuição do organismo comunitário, na medida em que ele se insere em complemento da sua própria missão. Assim, não há independência igualitária, mas complementaridade em sentido único” (Panet-Raymond, 1991:61)

Deste modo, o modelo de colaboração “pater-nariat” define-se por uma troca utilitária em que prevalece o interesse do pólo mais forte (o organismo público), que transfere parte das suas responsabilidades para um organismo comunitário.

Para uma participação efectiva das IPSS na elaboração/reestruturação das políticas sociais, bem como para o prosseguimento dos seus objectivos imediatos, é necessário que se estabeleça uma relação de verdadeira parceria com o Poder Central.

A relação de parceria pode basear-se numa verdadeira igualdade dos pólos (IPSS/Poder central) ou, pelo contrário, numa relação de dominação e consequentemente menor autonomia por parte da instituição privada, condicionante quer da sua participação social, quer do desenvolvimento das suas práticas quotidianas.

### III PARTICIPAÇÃO DAS IPSS NAS POLÍTICAS SOCIAIS

Depois do estudo e análise dos dados obtidos foi possível chegar a uma série de conclusões, das quais se destacam apenas as que se mostraram mais significativas.

Em primeiro lugar não foram detectadas diferenças significativas de opinião entre os directores das instituições laicas e os das instituições de cariz religioso. Também ao nível das Fundações de Solidariedade Social e das Associações de Socorros Mútuos não foram encontradas divergências marcantes nas informações obtidas.

#### *Valências e serviços*

A maioria das instituições contactadas apresenta uma certa especialização, dirigindo basicamente a sua intervenção a grupos específicos da população, nomeadamente crianças e idosos.

Quadro I

Valências e Serviços	F*	M*	R*	L*	Total
Monovalentes	2	5	5	5	17
Polivalentes	1	0	3	8	12

Este aspecto não constitui forçosamente uma consequência da carência de recursos humanos ou financeiros, encarados aqui como impulsionadores do desenvolvimento da instituição, mas traduz normalmente a vocação e objectivos institucionais presentes aquando da génese da instituição, aspectos estes interligados com a realidade sócio-geográfica.

### *Direcção das Instituições*

A Direcção das instituições ocupa um lugar de destaque; é um componente fundamental da vida institucional, dela dependendo, senão todas, pelo menos a maioria das decisões institucionais. Como responsável pela instituição deve implementar mecanismos que permitam a constante actualização dos quadros técnicos, das respostas às necessidades populacionais.

A falta da formação do pessoal dirigente foi referida desde o início como inibidor fundamental da acção/autonomia das IPSS. Este aspecto não foi confirmado na amostragem do estudo, uma vez que a maioria dos directores inquiridos possuem formação académica superior; sete directores são licenciados e um elemento possui o mestrado.<sup>4</sup>

Parece ser possível afirmar que será a exigência de voluntariado das direcções das instituições um dos factores inibidores da acção das IPSS, uma vez que face à carência de pessoal técnico, as direcções das instituições são muitas vezes responsáveis pelas funções técnicas e administrativas, normalmente aglutinadoras do pouco tempo disponibilizado pelos directores.

\* F = Fundações de Solidariedade Social

M = Associações de Socorros Mútuos

R = Associações de Solidariedade Social/Cariz Religioso

L = Associações de Solidariedade Social/ Cariz Civilista (Laicas)

<sup>4</sup> Na impossibilidade de efectuar todas as entrevistas aos directores das instituições, recolheu-se a opinião de outros elementos das mesmas.

### *Voluntariado*

O voluntariado é também apontado como um elemento caracterizador da acção das IPSS, apesar da presença deste não ser significativa nas inquiridas. Refira-se que em 16 das IPSS inquiridas (à excepção dos corpos sociais), não foi encontrado nenhum elemento voluntário, enquanto que em 6 das instituições o seu número varia entre 1 e 10 elementos.

**Quadro II**

Números de Voluntários	F*	M*	R*	L*	Total
1 a 10	1	0	0	5	6
11 a 20	0	0	2	0	
Indeterminado	0	1	1	3	5
Não possuem	2	4	5	5	16

Foi possível apreender também que o voluntariado é considerado pelos interlocutores como uma fragilidade, e simultaneamente como uma potencialidade da acção das IPSS.

### *Territorialidade*

O âmbito de intervenção territorial das IPSS poderá facilitar uma maior ou mais aprofundada detecção das necessidades/aspirações da população pela instituição, tendo em conta a possibilidade de uma maior aproximação dos indivíduos; este constitui um dos aspectos que caracteriza a peculiaridade da acção das IPSS, reconhecido por diversos autores.

Mas a territorialidade das instituições inquiridas começa a diluir-se. Apesar de ser significativo o número de utentes da freguesia e de outras freguesias do concelho da sede, não deixa de ser importante destacar o número total de utentes prove-

\* F = Fundações de Solidariedade Social

M = Associações de Socorros Mútuos

R = Associações de Solidariedade Social/Cariz Religioso

L = Associações de Solidariedade Social/ Cariz Civilista (Laicas)

nientes de concelhos adjacentes, especialmente nas instituições ligadas à problemática da infância.

Detectou-se através da amostragem, que 15 instituições admitem utentes de outros concelhos (adjacentes e não adjacentes) e 9 instituições possuem âmbito nacional.

**Quadro III**

Área de Influência Territorial	F*	M*	R*	L*	Total
Freguesia da Sede	1	1	4	7	13
Outras freguesias do concelho da Sede	1	2	4	5	12
Outros Concelhos					
— Adjacentes	1	2	3	5	11
— Não adjacentes	0	1	1	2	4
Âmbito Nacional	0	2	2	5	9

Esta poderá ser uma característica apenas das instituições da cidade de Lisboa, para a qual se verifica a afluência diária de grande número de trabalhadores residentes na sua área metropolitana.

#### *Participação dos Sócios/Utentes*

O número significativo de sócios/utentes não residentes na freguesia da instituição, poderá constituir uma das causas da fraca participação dos mesmos na vida institucional, participação esta que a maioria das vezes se caracteriza pelo mero pagamento da quotização mensal. Refira-se que a maioria das instituições contactadas afirmam que a participação dos Utentes/Sócios na vida institucional é reduzida.

---

\* F = Fundações de Solidariedade Social  
M = Associações de Socorros Mútuos  
R = Associações de Solidariedade Social/Cariz Religioso  
L = Associações de Solidariedade Social/ Cariz Civilista (Laicas)

### Quadro IV

Intensidade da Participação dos Utentes/Sócios	F*	M*	R*	L*	Total
Muito	0	1	4	3	8
Pouco	1	4	3	9	17
Nada	2	0	0	2	4

O índice reduzido de participação dos utentes e sócios confere por vezes às IPSS uma falta de candidatos à eleição dos corpos sociais e uma fraca dinâmica institucional, o que poderá indiciar que estamos perante uma certa decadência do movimento associativista na sociedade portuguesa.

“Participam mais no que diz respeito a interesses específicos do que em interesses gerais da instituição. Tudo o que seja “comes e bebes”, festas, convívios, as pessoas alinham muito mais, aparecem [...]. Penso que aí o espírito associativista ainda tem muitos passos para a verdadeira solidariedade [...] e o espírito associativista atinja o nível que se deseja ...” (Entrevista IPSS Laica).

#### *Autonomia/Dependência das IPSS*

Na rectaguarda da emergência das IPSS encontramos uma ideologia estatal de compreensão do fenómeno de descentralização política/administrativa.

No entanto, esta transferência de poderes não traduz uma perda de supremacia por parte do Estado, uma vez que o Estado e Sociedade Civil mantêm uma relação de interdependência. O Estado apoia-se nas IPSS, pois necessita das instituições para o exercício da Acção Social. “Alimenta-as” através de participações, a maioria das vezes imprescindíveis para o desenvolvimento da acção das mesmas.

---

\* F = Fundações de Solidariedade Social  
M = Associações de Socorros Mútuos  
R = Associações de Solidariedade Social/Cariz Religioso  
L = Associações de Solidariedade Social/Cariz Civilista (Laicas)

Esta dependência do subsídio estatal poderá dificultar a plena autonomia das IPSS, “caindo” por vezes as instituições na influência dos modelos gestionários do próprio Estado.

Em contraposição à adopção deste modelo está a exigência de um certo dinamismo e criatividade por parte das IPSS, com vista à implementação de novas acções/actividades que proporcionem um novo ganho de autonomia.

A independência face aos organismos estatais torna-se por vezes difícil, uma vez que as IPSS estão na maioria das vezes inseridas em comunidades carenciadas, sendo um dos seus objectivos institucionais a melhoria das condições de vida dessas populações.

“É uma manta de retalhos que depende também do contexto onde actuam — problemas económicos. Há IPSS que estão inseridas em zonas mais ricas, o que facilita. A comparticipação é igual para todos e não interessa se elas estão num contexto pobre ou rico. O dinheiro é distribuído por utente independentemente da IPSS estar numa zona rica ou pobre. Claro que as IPSS que estão numa zona rica têm mais hipóteses de desenvolver melhores acções. A parte económica dificulta a acção das IPSS e limita” (Entrevista ao Poder Central).

### *Fragilidade da Acção das IPSS*

A insuficiência de recursos financeiros e consequente dependência de recursos estatais, aliada à carência de recursos humanos, constituem as fragilidades da acção mais apontadas pelos directores das IPSS inquiridas.

“A principal fragilidade das IPSS é a falta de meios reconómicos [...]” (Entrevista Poder Central).

“[...] Isso também leva à fragilidade de não poderem ter pessoal técnico em número suficiente que na verdade seria necessário” (Entrevista Poder Central).

“A principal fragilidade é a falta de apoio económico. Isto obstaculiza a intervenção e também como não há dinheiro, muitas vezes as IPSS têm que contratar pessoas que não estão habilitadas para as funções que irão desempenhar ...” (Entrevista IPSS Laica).

Quadro V

Fragilidade das IPSS	F*	M*	R*	L*	Total
Carência de recursos económicos	3	3	6	10	22
Carência de recursos humanos	1	0	2	7	10
Carência de recursos materiais	1	0	0	2	3
Fraca participação dos sócios / utentes	0	3	0	1	4
Organização administrativa / financeira	0	0	0	1	1
Fraca auto-valorização do seu papel	0	0	0	1	1
Voluntariado	0	1	1	3	5
Auto-fechamento das IPSS	0	1	1	0	2

Refira-se que a maioria das instituições contactadas consideram a carência de recursos económicos como a principal fragilidade da sua acção, seguida da carência de recursos humanos (referida por 10 instituições) e do voluntariado.

Trata-se de um círculo vicioso; a carência de recursos económicos implica a dependência dos organismos estatais, que aliada à carência de técnicos qualificados, dificulta a implementação de novas acções com vista à plena autonomia das instituições.

#### *Potencialidades da Acção das IPSS*

Pelo contacto/conhecimento que as IPSS possuem da realidade comunitária onde se inserem, estas instituições “munem-se” de um potencial de captação das necessidades mais ou menos reais da população.

Assim, o conhecimento das necessidades/aspirações da população permite às IPSS serem veículos de comunicação privilegiados junto do Poder Central, com vista a uma maior permeabilidade das políticas sociais à população a que se destinam.

---

\* F = Fundações de Solidariedade Social  
M = Associações de Socorros Mútuos  
R = Associações de Solidariedade Social/Cariz Religioso  
L = Associações de Solidariedade Social/Cariz Civilista (Laicas)

Este potencial é conferido, entre outros aspectos, pela humanização dos serviços, relacionada com o imediatismo da resposta veiculada, e pela desburocratização dos serviços de acção social privada, típicos de uma solidariedade horizontal. Em contraposição encontra-se a acção social pública, de carácter mais burocratizado e hierarquizado, para quem o cidadão é mais um utente e não “o utente”.

“ Mais humanizados porque as pessoas estão juntamente das populações, dialogam e conhecem os seus problemas, estão perto das pessoas” (Entrevista Poder Central).

“Uma IPSS está inserida numa comunidade e penso que é aí na comunidade que as coisas são mais fáceis de resolver, porque é aí que as pessoas vêem a dinâmica das IPSS: estar perto das populações, trabalhar por elas e mostrar o que é preciso fazer quando as pessoas se associam” (Entrevista IPSS Religiosa).

### *Parceria IPSS / Poder Central*

A relação que se estabelece entre as IPSS e o Poder Central, é um aspecto “sentido” de duas formas, conforme estivermos centrados no pólo Estado, ou no pólo Sociedade Civil.

Assim, enquanto o Poder Central admite a efectividade de uma parceria com as IPSS, estas negam essa relação. Segundo estas, o Estado apenas as considera meras entidades prestadoras de serviços, verificando-se, segundo as instituições contactadas, uma relação teórica de parceria. A parceria teórica está relacionada em certa medida com a existência de “pater-nariat”, em que uma entidade superior hierarquicamente admite a valorização de outras instituições, mas aquando da intervenção social e através de financiamentos tenta moldar as instituições segundo o seu próprio modelo de gestão.

**Quadro VI**

Parceria IPSS / Poder Central	Total
Parceria Real	4
Parceria Teórica	0
“Pater-Nariat”	0

## Quadro VII

Parceria IPSS / Poder Central	F*	M*	R*	L*	Total
Parceria Real	0	1	2	0	3
Parceria Teórica	2	4	2	6	14
«Pater-Nariat»	1	0	0	4	5
Não sabe	0	0	4	3	7

“Hoje caminha-se lado a lado. [...] As IPSS são ouvidas nas políticas sociais. Existe um Conselho de Concertação Social em que a União das IPSS e a União das Mutualidades vão ter um representante, vão ser parceiros ao lado dos parceiros económicos” (Entrevista ao Poder Central).

“Não quer dizer que na política não esteja já contemplado, na prática eu penso que as IPSS ainda são vistas como instituições que estão penduradas no Estado, dependentes do Estado...” (Entrevista IPSS Laica).

*Pertinência do Contributo das IPSS nas Políticas Sociais*

A pertinência do contributo das IPSS na elaboração / reestruturação das políticas sociais, com vista a uma maior adaptabilidade destas à população a que se destinam, advém da prestação de serviços no âmbito da acção social, do âmbito abrangente de intervenção e da tradição das instituições na sociedade portuguesa.

## Quadro VIII

Pertinência do contributo das IPSS	F*	M*	R*	L*	Total
Tradição das instituições	1	3	1	2	7
Âmbito abrangente de intervenção	0	1	4	7	12
Prestação de serviços no âmbito da acção social	3	4	8	4	19
Não sabe	0	0	0	1	1
Não responde	0	0	0	3	3

\* F = Fundações de Solidariedade Social

M = Associações de Socorros Mútuos

R = Associações de Solidariedade Social/Cariz Religioso

L = Associações de Solidariedade Social/Cariz Civilista (Laicas)

Refira-se que os interlocutores dos organismos públicos contactados partilham da opinião proferida pelas IPSS no que concerne à pertinência do contributo das mesmas nas políticas sociais.

“Eu penso que deveriam ser ouvidas, porque conhecem muito bem as comunidades, as necessidades e podem ser porta-vozes dessas comunidades ...” (Entrevista IPSS Fundação).

“Uma intervenção muito grande na sociedade pelo trabalho que vêm realizando na área social. [...] Existe uma gama de instituições que se vão elas próprias criando em função das necessidades que a sociedade vai apresentando” (Entrevista Poder Central).

### *Mecanismos Ideais de Participação*

As Uniões, quer das IPSS, quer das Mutualidades, são unanimemente apontadas como órgãos intermediários entre as IPSS e o Poder Central, representando as IPSS filiadas, quer ao nível da defesa de interesses das instituições, quer ao nível de uma acção política mais profunda.

“[...] a União das IPSS e a União das Misericórdias portuguesas [...] e a União das Mutualidades Portuguesas são os órgãos intermediários de diálogo” (Entrevista ao Poder Central).

“Há a União das IPSS, é ela que nos representa sempre. Fazem encontros com alguns membros da Direcção [...] e depois a União é que serve de intermediário junto do Poder Central (Entrevista IPSS Religiosa).

Para a União das Mutualidades a participação das IPSS ao nível da elaboração/reestruturação das políticas sociais é inexistente, embora reconheça a sua capacitação para representar esse papel.

“Nunca foi chamado para isso, nem a União das Misericórdias. Nunca chamaram para participar. Eu não tenho conhecimento e julgo-me razoavelmente informado...” (Entrevista União das Mutualidades).

Assim, as IPSS, instituições criadas na e para a Sociedade Civil são agentes privilegiados na comunicação com o Poder Central, ao nível da elaboração/reestruturação das políticas sociais. Esta comunicação não se efectuará directamente, mas sim através de um canal de comunicação — as Uniões.

Confirmou-se a hipótese de trabalho inicialmente veiculada. Através da transferência de funções do Estado para a Sociedade Civil, verifica-se uma transformação dos dois pólos: o Estado torna-se menos formal, enquanto que as IPSS correm o risco de adopção de modelo gestor e burocrático do Estado, transformando-se em micro-estados.

A lógica de gestão predominantemente administrativa poderá não ser a única responsável pelo auto-centramento das IPSS e pela desvalorização da sua faceta de agentes privilegiados no contacto com o Poder Central. Os seguintes factores contribuem também para a adopção deste modelo:

- falta de mecanismos formais de participação;
- transferência deste potencial de participação para os representantes das instituições: as Uniões.

Estes factores, entre outros, constituem indicadores da cultura das instituições. Esta reveste-se de um carácter essencialmente administrativo e de resposta às necessidades e aspirações da população. Denota-se que o empenho das IPSS na resolução dos problemas sociais, provoca um certo alheamento da importância do papel que poderão desenvolver ao nível da elaboração de políticas sociais e consequentemente no desenvolvimento do bem estar-social.

“Às vezes é muito difícil inovar, introduzir novas questões. [...] Tem a ver com o contexto nacional, com a formação de mentalidades dos próprios dirigentes. Nível cultural das IPSS, falta de formação, cultura. No fundo são limitações que decorrem e são também próprias da realidade social na qual a IPSS está inserida ...” (Entrevista Poder Central)

Em teoria, a importância do contributo das IPSS é ponto assente, a realidade é ainda bem diferente.

“Não são agentes privilegiados junto ao Poder Central para a elaboração das políticas sociais. Não participam” (Entrevista IPSS A.S. Mútuos).

Hoje, em Portugal, as IPSS não participam efectivamente na elaboração/reestruturação das políticas sociais. Um longo caminho tem ainda de ser percorrido para que se verifique esta participação... para que se desmistifique esta questão.

Esta não é uma questão estanque pelo contrário, está em constante movimento e evolução.

Apesar de ter passado apenas um ano desde a data de conclusão da investigação, todo o processo poderá estar diferente devido à introdução de novos dados.

No dia 27 de Maio de 1993 foi assinado um Acordo, através do qual os três órgãos representativos das IPSS (União das IPSS, das Misericórdias e das Mutualidades) passaram a ter assento no Conselho de Concertação Social.

Este acordo, veio modificar alguns pressupostos da tríade IPSS/União/Poder Central, pelo que seria importante aferir as diferenças significativas que se verificaram desde então na relação das instituições com o Poder Central, nomeadamente no que concerne à participação das IPSS nas políticas sociais.

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- MADEIRA, Maria Joaquina Ruas, *"A Importância do Papel das IPSS e o Sector Público — a Cooperação"*, Direcção Geral da Acção Social, Gabinete da Directoria Geral.
- MADEIRA, Maria Joaquina Ruas, Colóquio *"Segurança Social — Actualidade e Horizontes de Futuro"*, Santarém, Novembro/1991, Ministério do Emprego e Seg. Social, Secretaria de Estado da Seg. Social, Direcção Geral da Acção Social.
- MADEIRA, Maria Joaquina Ruas, *"Face aos Novos Imperativos que Acção Social?"*, Comunicação apresentada nas 1.<sup>as</sup> Jornadas Nacionais de Acção Social *"A Acção Social Face aos Novos Imperativos"*, Braga, Novembro de 1991.
- PANET-RAYMOND, Jean, *"Le Partenariat entre l'Etat et les Organismes Communitaires: un defi pour la formation en travail social"*, *Revista Service Social*, V. 40/2, 1991
- ROSANVALLON, Pierre, *A Crise do Estado Providência*, 2.<sup>a</sup> Edição, Editorial Inquérito, Lisboa, 1984 (Coleção Perspectivas 1)
- SANTOS, Boaventura de Sousa, *"Subjectividade, Cidadania e Emancipação"*, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Lisboa, 32, 135-191, Junho/1991.
- SANTOS, Boaventura de Sousa, *"O Estado e o Direito na Transição Pós-Moderna: Para um Novo Senso Comum sobre o Poder e o Direito"*, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Lisboa, 30, 13-43, Junho /1990.
- SANTOS, Boaventura de Sousa, *"O Estado e os Modos de Produção do Poder Social"*, Oficina do CES, Coimbra, 7, Fevereiro/1989.
- SANTOS, Boaventura de Sousa, *"O Estado, a Sociedade e as Políticas Sociais"*, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Lisboa, 23, 13-73, Setembro/1987.
- SANTOS, Maria Júlia Vieira Laureano, *"Instituições Particulares de Solidariedade Social e o Desenvolvimento Local"*, I Encontro Nacional sobre Acção Social e Voluntariado, Vila do Conde, Junho/1991.

SANTOS, Maria Júlia Vieira Laureano, “Instituições Particulares de Solidariedade Social — Exigências Actuais”, Versão revista da exposição oral feita no III Congresso das IPSS, Fátima, 1990.

SANTOS, Maria Júlia Vieira Laureano, *Associações e Iniciativas não Governamentais na Área da Acção Social*, União das IPSS, Delegação Distrital de Lisboa.

SPOSATTI, Aldaiza et al., *LBA Identidade e Efectividade das Acções no Enfrentamento da Pobreza Brasileira*, Editora EDUC, Brasil