

INSTITUTO SUPERIOR MIGUEL TORGA

Escola Superior de Altos Estudos

O SERVIÇO SOCIAL NAS AUTARQUIAS E A SUA IMPORTÂNCIA PARA O DESENVOLVIMENTO SOCIAL LOCAL

A acção da Assistente Social na Câmara Municipal da Batalha

LILIANA BENTO DE SOUSA RIBEIRO

Relatório de Mestrado em Serviço Social

Coimbra, 2011



O SERVIÇO SOCIAL NAS AUTARQUIAS E A SUA IMPORTÂNCIA
PARA O DESENVOLVIMENTO SOCIAL LOCAL

A acção da Assistente Social na Câmara Municipal da Batalha

LILIANA BENTO DE SOUSA RIBEIRO

Relatório apresentado ao ISMT para Obtenção do Grau de Mestre em Serviço Social

Orientadora: Professora Doutora Alcina Maria de Castro Martins

Coimbra, Setembro de 2011

RESUMO

Aprofundar o conhecimento do Serviço Social e reflectir sobre a prática profissional do Assistente Social e a criação de políticas sociais com vista ao desenvolvimento social local, nomeadamente, na Câmara Municipal da Batalha, constituíram o objectivo de estudo.

A descentralização do Poder Central para o Poder Local, assente na proximidade ao cidadão, mantém-se em discussão na agenda política e ganha maior relevo na conjuntura actual, com a reforma do Poder Local. Contudo, até ao momento, as transferências no âmbito da Acção Social mantêm-se bastante genéricas e sem regulamentação. Por essa razão, o Poder Local intervém na área social sem que essas competências estejam delineadas pela tutela e muitas vezes sem o devido financiamento, deixando aos Executivos Municipais a decisão sobre a criação de políticas sociais.

Neste sentido, com o intuito de assegurarem os interesses das suas populações, as Câmaras Municipais implementam medidas sociais de âmbito local, que se revelam mais ou menos intensas, consoante o importância que lhes é dada por cada Executivo, que define as áreas de intervenção prioritárias e quais os recursos disponíveis para investir no domínio social.

O Serviço Social revela ser um importante recurso das autarquias na criação das políticas sociais locais, na medida em que o Assistente Social, ao conhecer o território e intervir mais próximo dos cidadãos, pode propor programas de desenvolvimento local, adequados aos interesses da população. No caso particular da Câmara Municipal da Batalha, reflectiu-se sobre a prática da Assistente Social e evocaram-se as políticas sociais por esta planeadas e desenvolvidas, revelando o seu contributo para o desenvolvimento social do concelho.

Atestou-se, em género de conclusão, que, apesar do Assistente Social ter um papel cada vez mais preponderante na execução das políticas de desenvolvimento local, a sua prática profissional tem limitações por não ser capaz, por si só, de resolver problemas sociais de génese estrutural, influenciados pela conjuntura nacional e internacional.

Palavras-chave:

Poder Local - Política Social - Desenvolvimento Local – Rede Social - Serviço Social

ABSTRACT

This study aims to deepen knowledge about Social Service and to reflect upon the Social Worker's practice and social policies in view of local social development, namely in the Batalha Municipality.

The decentralization of Central to Local Authority, based on a politics of proximity to the citizen, is very much in the political agenda, particularly at a time when Local Authority is undergoing change. However, at present, transfer within the sphere of Social Action is generic and has no regulation. For that reason, Local Authority intervenes in the social domain even though such competencies are not set by the Government and very often does so without the financial backup that is due, leaving decisions on the creation of social politics to Municipal Leaders.

In this respect, and so as to ensure the interest of its populations, the Municipalities implement locally based social measures, that take on the importance they are given by the Leaders, who define priorities and the resources to be made available for social issues.

Social Service has proven to be an important means that Municipalities have to develop local social policies. By knowing the territory and intervening in close relationship with the citizens, Social Workers can set forward programmes for local development that are adequate to the populations' needs and interests. In the specific case of the Batalha Municipality, we analysed the Social Workers' actions in the light of the social politics that were planned and developed, so as to acknowledge their contribution towards the county's social development.

As a conclusion it was found that even though Social Workers have an increasingly important role in the application of local development policies, their professional action has limitations, given their powerlessness to solve social problems that derive from structural conditions that are influenced by national and international circumstances.

Keywords:

Local Authority - Social Policy - Local Development - Social Networking - Social Service

ÍNDICE GERAL

Introdução	8
CAPÍTULO I – O Serviço Social nas autarquias e desenvolvimento local	13
1. O Poder Central e o Poder Local: a descentralização	14
2. Medidas de política social e a articulação com o Poder Local	18
3. Desenvolvimento local e a acção do Serviço Social nas autarquias	20
CAPÍTULO II – Caracterização socio-económica do Concelho da Batalha	24
1. Breve caracterização geográfica, demográfica, económica e social do concelho	25
2. O concelho segundo o Estudo sobre a Tipificação das Situações de Exclusão em Portugal Continental	30
CAPÍTULO III – O Serviço Social na Câmara Municipal da Batalha e o seu contributo para o desenvolvimento social local	31
1. O Gabinete de Desenvolvimento Social e o Assistente Social no contexto dos serviços municipais	32
2. O Programa da Rede Social como impulsionador do Serviço Social na autarquia....	35
3. A intervenção do Poder Local nas políticas sociais de âmbito nacional - a Plataforma Territorial Supraconcelhia do Pinhal Litoral	38
4. O Serviço Social e a sua articulação com as políticas municipais promotoras do desenvolvimento social local	40
4.1. Infância e juventude	40
4.2. Idosos	42
4.3. Deficiência e dependência	45
4.4. Emprego	47
4.5. Pobreza e exclusão social	49
Conclusão	55
Bibliografia	62
Anexos	65

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 Áreas funcionais desenvolvidas no âmbito do Gabinete de Desenvolvimento Social.

ÍNDICE DE ANEXOS

- Anexo A Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro: estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias.
- Anexo B Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro: estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais.
- Anexo C Regulamento n.º 894/2010, de 21 de Dezembro: a reorganização de serviços e organigrama da Câmara Municipal da Batalha
- Anexo D Decreto-lei n.º 115/2006 de 14 de Junho: Regulamenta a Rede Social.
- Anexo E Aviso n.º 15303/2007, de 22 de Agosto: Regulamento municipal de atribuição de bolsas estudo.
- Anexo F Portaria 400/2003, de 19 de Maio: cria a CPCJ da Batalha.
- Anexo G Aviso n.º 20322/2008, de 17 de Julho: Regulamento municipal de funcionamento do Centro de Recursos Local – Banco de Ajudas Técnicas
- Anexo H Portaria n.º 127/2009, de 30 de Janeiro: cria e regula o funcionamento dos GIP
- Anexo I Desemprego registado no mês de Junho, no Concelho da Batalha, pelo IEFP.
- Anexo J Aviso n.º 8743/2009, de 27 de Abril: Regulamento municipal para atribuição de comparticipação de medicamentos.
- Anexo K Aviso n.º 15302/2007, de 22 de Agosto: Regulamento municipal para atribuição de apoio habitacional a estratos sociais desfavorecidos.
- Anexo L Aviso n.º 8745/2009, de 27 de Abril: Regulamento municipal de funcionamento da Loja Social.
- Anexo M Aviso n.º 8744/2009, de 27 de Abril: Regulamento municipal do Banco Local de Voluntariado da Batalha.
- Anexo N Decreto-lei n.º 55/2009, de 2 de Março: estabelece o regime jurídico aplicável à atribuição e ao funcionamento dos apoios no âmbito da acção social escolar.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANMP	Associação Nacional de Municípios Portugueses
ATL	Actividades de Tempos Livres
BLV	Banco Local de Voluntariado
CAO	Centro de Actividades Ocupacionais
CLAS	Conselho Local de Acção Social
COMAI	Comissão Municipal de Apoio ao Idoso
CPCJ	Comissão de Protecção de Crianças e Jovens
CRP	Constituição da República Portuguesa
CSI	Complemento Solidário para Idosos
GDS	Gabinete de Desenvolvimento Social
GIP	Gabinete de Inserção Profissional
IEFP	Instituto de Emprego e Formação Profissional
IPJ, IP	Instituto Português da Juventude
IPSS	Instituição Particular de Solidariedade Social
ISS, IP.	Instituto da Segurança Social
NLI	Núcleo Local de Inserção
OTL	Ocupação de Tempos Livres
PA	Plano de Acção
PARES	Programa de Alargamento da Rede de Equipamentos Sociais
PCAAC	Programa Comunitário de Apoio Alimentar a Carenciados
PCHI	Programa de Conforto Habitacional para Idosos
PDS	Plano de Desenvolvimento Social
PNAI	Plano Nacional de Acção para a Inclusão
PORI	Plano Operacional de Respostas Integradas
PRODER	Programa de Desenvolvimento Rural
RSI	Rendimento Social de Inserção
RVCC	Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências
SMN	Salário Mínimo Nacional
SNS	Serviço Nacional de Saúde

INTRODUÇÃO

O presente relatório surge no âmbito do Mestrado em Serviço Social do Instituto Superior Miguel Torga, no âmbito das situações especiais em processo de validação e creditação de competências académicas e profissionais, destinado aos titulares de licenciatura pré-bolonha.

A frequência do Mestrado em Serviço Social resulta de uma ambição pessoal, mas também profissional, na medida em que a reflexão sobre a prática do Serviço Social nas autarquias, se revela como necessária, decorrendo da actividade desempenhada.

O tema que se propõe abordar diz respeito ao Serviço Social nas autarquias, concretamente, em contexto de Câmara Municipal, e à sua importância para o desenvolvimento social local. A opção pelo tema foi baseada sobretudo no facto da actividade profissional ser exercida numa Câmara Municipal, o que possibilita uma análise da prática do Serviço Social neste domínio, por quem trabalha a actividade no terreno. Por outro lado, a escolha do tema permite um aprofundamento conceptual das questões relacionadas com o Serviço Social e a sua prática em autarquias. Assim, trabalhar numa Câmara Municipal é um campo de exercício da profissão e constitui-se como objecto de investigação que mereceu uma atenção particular nesta formação do Mestrado em Serviço Social.

A Assistente Social iniciou a sua prática profissional em Abril de 2005, na Câmara Municipal da Batalha e tem vindo, ao longo dos últimos seis anos, a desenvolver o Serviço Social nesta autarquia. O Serviço Social na Câmara Municipal da Batalha é relativamente recente, pois surgiu aquando da contratação da Assistente Social, em 2005, no âmbito da implementação do Programa da Rede Social no concelho. Até então, a autarquia não possuía um gabinete de acção social, nem constava nenhum Assistente Social nos quadros de pessoal.

A implementação e o desenvolvimento do Serviço Social na autarquia tem sido um processo de construção levado a cabo pela própria Assistente Social, na medida em que nunca houve coordenação superior, pela inexistência de outros profissionais nesta área. Revela-se pois, uma autoformação constante, em que há uma dimensão prepositiva do Serviço Social pela Assistente Social e um empenho em ir desenvolvendo políticas sociais locais.

Deste modo, entende-se que o processo de implementação do Serviço Social na Câmara Municipal da Batalha está ainda em curso, assim como está também em desenvolvimento a formação da Assistente Social. Torna-se uma mais valia a frequência do Mestrado em Serviço Social, pois, por um lado, a Assistente Social obtém mais qualificação académica,

mais competências profissionais e cria outras potencialidades no trabalho, e por outro lado, a Câmara Municipal onde se insere pode beneficiar dessa capacitação e ampliar eventualmente a acção do Serviço Social no Concelho da Batalha. Trata-se assim, de um processo de interesse mútuo, embora parta da Assistente Social o investimento na formação.

A Assistente Social possui um conhecimento da realidade concelhia em diversos domínios como o geográfico, demográfico, económico, cultural e social, pelo facto de ser também coordenadora da Rede Social, o que exige desde logo uma análise profunda do concelho, com vista à elaboração dos respectivos documentos de planeamento estratégico como o Diagnóstico Social e Plano de Desenvolvimento Social. Esta situação revela-se de extrema importância para a prática do Serviço Social no Concelho da Batalha, ao permitir que a política social desenvolvida pela autarquia seja desenhada com base no conhecimento real do território a que se destina. Como refere Iamamoto (2009), nos diferentes espaços ocupacionais do Assistente Social, revela-se importante pesquisar e conhecer o modo de vida de trabalho da população com que se trabalha. Esse conhecimento dos processos sociais e da respectiva vivência pelos cidadãos, permitirá implementar acções inovadoras, capazes de propiciar respostas às efectivas necessidades sociais.

Resultado das transformações sociais que ocorrem na sociedade, é exigida uma cada vez maior intervenção do Poder Local e, em particular, das Câmaras Municipais, em favor das populações locais e no processo de desenvolvimento local. Trata-se de uma descentralização do Poder Central para o Poder Local, através da transferência de atribuições e competências, como é o caso da Acção Social. Contudo, apesar de estar prevista na Lei esta transferência, a mesma é ambígua e pouco esclarecedora das reais competências das autarquias no domínio social. Para além disso, o Poder Central, ao transferir competências para o Poder Local deverá acompanhá-las de recursos financeiros para a sua prossecução. Caso contrário, a aplicação das mesmas fica alicerçada aos interesses políticos locais e à sua disponibilidade financeira, o que pode causar desigualdades sociais entre territórios.

Apesar da descentralização continuar no debate político, pela actual reforma do Poder Local, este tem estado cada vez mais próximo dos seus cidadãos, na identificação das suas necessidades e na criação de políticas sociais locais, dirigidas a grupos da comunidade. Deste modo, promove-se o desenvolvimento local em torno das iniciativas também elas locais. Sendo que o Serviço Social intervém junto da comunidade, com o objectivo de se promover uma melhoria na qualidade de vida dos indivíduos, a sua actuação deve estar implícita também nos processos de planeamento e concepção das próprias medidas de política social.

Por outro lado, a política social que emana do Poder Central é muitas vezes executada na prática pelo Poder Local, através das parcerias, protocolos e contratos-programa.

A trajectória do Serviço Social nas autarquias ganha relevo a partir de 1974, vindo desde então a alargar o seu campo de actuação a áreas como a acção social, educação, saúde, segurança, protecção civil, etc. Este aumento de competências na escala local faz sentido quando se aborda a questão do desenvolvimento local, pois o Assistente Social, quando inserido numa Câmara Municipal, tem um conhecimento territorializado das problemáticas sociais e dos recursos disponíveis. Tratando-se o desenvolvimento local como “um processo endógeno registado em pequenas unidades territoriais e agrupamentos humanos capazes de promover o dinamismo económico e a melhoria da qualidade de vida da população” (Buarque, 1999), é importante que sejam mobilizados os recursos e sinergias locais, permitindo uma intervenção concertada no âmbito da acção local.

O Assistente Social tem assim um papel importante no desenvolvimento local pelo contacto privilegiado com a população, pois as pessoas dirigem-se a este profissional para falarem dos seus problemas, das suas necessidades. Por exemplo, um cidadão com carências económicas que queira recuperar a sua habitação, não procura imediatamente o arquitecto ou engenheiro, mas antes o Assistente Social, com quem tenta desenhar a solução para o seu problema. Esta é no fundo a natureza da profissão do Assistente Social.

A este respeito, refira-se também que o Assistente Social, ao planear e criar medidas locais de política social, tem por finalidade cobrir as necessidades da população e as problemáticas identificadas pelos parceiros sociais. No entanto, face à dificuldade em se identificar as situações de pobreza e exclusão social à escala concelhia, o que se faz é uma aproximação a esses processos, através dos dados que se conhecem pela intervenção directa com os cidadãos. Deste modo, as medidas de política social podem ficar aquém do que seria desejável, porque não há um conhecimento real dessas situações, limitando-se a actuação da Câmara Municipal e dos parceiros.

Nesta linha, o objectivo deste relatório é aprofundar o conhecimento do Serviço Social no âmbito das autarquias, reflectindo sobre a prática profissional do Assistente Social, na criação de políticas sociais de desenvolvimento local, nomeadamente na Câmara Municipal da Batalha. Pretende-se também reflectir sobre a importância dessas políticas sociais, bem como sobre a profissão do Assistente Social para o desenvolvimento social local, abarcando as questões da sua difícil concretização.

Relativamente à estratégia metodológica, e uma vez seleccionado o tema do relatório, procedeu-se numa primeira fase, à recolha indirecta de dados, através do recurso a bibliografia, designadamente livros de diversos autores, tendo em vista a obtenção de elementos teóricos que sustentam o relatório. Para as questões da descentralização do Poder Central para o Poder Local recorreu-se a Sá (2000), Montañó (2001, 2007), Mozzicafreddo (1988), Ruivo (2002), Rodrigues (1993) e a Neves, Cruz e Silva (2010). Iamamoto (2009) é também uma referência neste domínio, sobretudo para a questão do terceiro sector. No que se refere à política social a principal fonte foi Neves et al (2010), bem como Bruto da Costa (2008), para as concepções sobre a pobreza e a exclusão social. Quanto ao desenvolvimento local, aborda-se Buarque (1999), tendo-se depois recorrido novamente a Montañó (1996, 2001) e a Nunes (2004), Iamamoto (2009) e Raichelis (2009) para as concepções sobre a questão social e o Serviço Social. Menezes (2002) foi a referência no âmbito do Serviço Social em autarquias.

Foram também consultados dados estatísticos, disponíveis essencialmente através do Instituto Nacional de Estatística, designadamente nos Censos 2001 e resultados preliminares dos Censos 2011, sobretudo para a caracterização socio-económica do Concelho da Batalha. Os diplomas legislativos constituíram outro recurso, sobretudo na análise das competências do Poder Local. Outra documentação, como relatórios, monografias e documentos produzidos na Câmara Municipal, foram também um recurso na elaboração do relatório. Procedeu-se ainda à consulta de dados dos processos locais, designadamente para obtenção de informação relativa aos beneficiários de Rendimento Social de Inserção e desempregados, utentes do Gabinete de Inserção Profissional.

A produção de documentos e processos ao longo do percurso profissional da Assistente Social constituíram uma fonte de informação para a reflexão do trabalho desenvolvido. A este respeito, note-se que todos os documentos existentes no Gabinete de Desenvolvimento Social da Câmara Municipal da Batalha, entre regulamentos municipais, formulários, requerimentos, etc., foram elaborados pela Assistente Social. À medida que os projectos e políticas foram sendo implementadas, não houve intervenção de responsáveis superiores nesse processo, nem de serviços de implementação e gestão da qualidade, por não se ter considerado uma área prioritária para esse fim, quando afinal o serviço de apoio mais próximo do cidadão deveria ser talvez a primeira prioridade.

A apresentação do relatório encontra-se estruturada em três capítulos. O primeiro capítulo incide sobre o Serviço Social nas autarquias e o Desenvolvimento Local, onde se propõe abordar o Poder Central e o Poder Local, evidenciando a questão da descentralização e da

transferência de competências, particularmente na área social. Aborda-se a política social no âmbito do Poder Local, indagando sobre a sua relevância para o enfrentamento das situações de pobreza e exclusão social. O conceito de desenvolvimento local e de Serviço Social, são referidos no último ponto deste capítulo, onde se discute a especificidade do Serviço Social no contexto das autarquias.

No segundo capítulo faz-se uma breve caracterização socio-económica do Concelho da Batalha e uma alusão ao estudo sobre a tipificação das situações de exclusão em Portugal Continental, possibilitando um conhecimento da realidade concelhia e a percepção da importância das políticas sociais locais em função dos interesses dos cidadãos.

Por último, o terceiro capítulo está reservado à análise do Serviço Social na Câmara Municipal da Batalha. Aqui faz-se uma caracterização do Gabinete de Desenvolvimento Social, onde se insere o Assistente Social na estrutura dos serviços municipais nos últimos seis anos e se evidencia o programa da Rede Social como impulsionador do Serviço Social na Câmara Municipal. Apresentam-se ainda as medidas de política social implementadas, dirigidas a diferentes grupos da comunidade, reflectindo-se sobre o papel do Serviço Social na sua definição.

O relatório termina com uma análise e reflexão sobre as questões da descentralização na área social e a influência da actual reforma da Administração Local para o desenvolvimento social. Atende-se também à importância do Serviço Social no desenvolvimento das medidas sociais locais e como a profissão do Assistente Social pode contribuir para o enfrentamento à questão social e eventual desenvolvimento local.

CAPÍTULO I

O Serviço Social nas autarquias e Desenvolvimento Local

1. O Poder Central e o Poder Local: a descentralização

A institucionalização do Poder Local constitui uma das principais realizações do regime democrático instaurado em 1974, tendo sido na Assembleia da República, em 1977, que se elaborou e aprovou a primeira lei das atribuições e competências dos respectivos órgãos. No Pós-74 e pela primeira vez, os órgãos autárquicos são eleitos por sufrágio universal e directo, sendo as primeiras eleições para as autarquias locais realizadas em Dezembro de 1979. A Constituição da República Portuguesa (CRP), consagrou como fundamental para o Poder Local autárquico o seguinte princípio: o da descentralização administrativa e financeira, de onde se poderia fazer derivar a autonomia do poder local face ao poder central. A CRP veio consagrar as autarquias, tal como se conhecem hoje, no art. 235º, n.º 2, como “pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas.” (CRP, 1997) Devem pois assegurar os interesses próprios das respectivas populações mediante órgãos próprios por elas escolhidos em actos eleitorais e dispor para o efeito de autonomia administrativa e financeira.

Quanto ao conceito de Poder Local, este designa o conjunto das autarquias locais, das atribuições e competências de que dispõem e o modo como são exercidas num sistema político e administrativo concreto (Sá, 2000: 23). Quanto às espécies de autarquias locais, em Portugal existem as freguesias, os municípios e as regiões administrativas (art. 326º da CRP). Importa neste ponto evidenciar que não se deve confundir as autarquias locais com os municípios, pois as freguesias também são autarquias locais.

Os órgãos dos municípios tomam decisões ou deliberações através das quais manifestam a vontade própria da pessoa colectiva. Os órgãos podem ser deliberativos, cabendo-lhes tomar as grandes decisões de fundo, como é o caso da Assembleia Municipal. Podem também ser órgãos executivos, que aplicam as orientações gerais no dia-a-dia, encarregando-se da gestão corrente dos assuntos compreendidos nas atribuições da pessoa colectiva. É o caso da Câmara Municipal e do presidente da Câmara. Quanto à Câmara Municipal, é o órgão colegial executivo encarregado da gestão permanente de assuntos de uma autarquia local. As Câmaras são directamente eleitas pela população e são compostas por presidente e vereadores.

Para se conseguir precisar o conceito de autarquia local, é fundamental atender à existência de uma determinada comunidade humana instalada num território, bem como do direito de exercer com autonomia e iniciativa própria, um conjunto mais ou menos vasto de atribuições e competências de interesse público. (Sá, 2000)

A Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro (em anexo A), que veio revogar o principal diploma legal em matéria de atribuições e competências das autarquias locais (Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março), estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias. Define para a área social, que as Câmaras Municipais são competentes por designadamente: apoiar ou participar, pelos meios adequados, no apoio a actividades de interesse municipal, de natureza social, cultural, desportiva, recreativa ou outra (alínea b, n.º 4, art. 64º) e participar na prestação de serviços a estratos sociais desfavorecidos, em parceria com outras entidades competentes da administração central, e prestar apoio aos referidos estratos sociais, pelos meios adequados e nas condições constantes em regulamento municipal (alínea c, n.º 4, art. 64º).

Por outro lado, a Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro (anexo B) estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais, bem como de delimitação da intervenção da administração central e da administração local, concretizando os princípios da descentralização administrativa e da autonomia do poder local. Estão previstas no mesmo diploma legal as únicas transferências em matéria de acção social, concretamente no seu art. 23º, que se resumem ao seguinte: os órgãos municipais podem assegurar a gestão de equipamentos sociais (n.º 1); os municípios integram os conselhos locais de acção social e são ouvidos relativamente aos investimentos públicos (n.º 2) e ainda que compete ainda aos municípios a participação, em cooperação com instituições de solidariedade social e em parceria com a administração central, em programas e projectos, designadamente nos domínios do combate à pobreza e exclusão social (n.º 3).

Atenda-se, desde já, que baseadas nesta definição, as competências do Poder Central para o Poder Local na área social, são bastante genéricas e não clarificam em que áreas se pode intervir, nem em que moldes. Por outro lado, também não limitam a acção das Câmaras Municipais nesta matéria, deixando ao local os critérios da sua actuação.

Faz sentido referir aqui os termos que Ruivo (2002: 23) apresenta para clarificar a discordância entre o que está previsto na Lei e o que realmente é posto em prática: “Law in the books” e “Law in action”. Estes termos retratam, segundo o autor, o nível das discrepâncias entre o que se encontra legalmente estatuído e as práticas reais (efectivas ou por omissão). Enquanto uma autarquia pode ter uma intervenção bastante dinâmica, outra poderá assumir, por inúmeras razões, uma postura mais “mitigada”, ou até mesmo omissa, remetendo para esferas do Poder Central a responsabilidade global da questão da pobreza e exclusão social e do desenvolvimento local (Ruivo, 2002).

Ainda de acordo com o disposto no art. 3º da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, estão previstas as formas de transferência de atribuições e competências, sendo de realçar o facto de se prever que essa transferência seja acompanhada dos meios humanos, dos recursos financeiros e do património adequados ao desempenho da função transferida. No entanto, a transferência de competências acima referida parece estar muito limitada aos recursos financeiros que o Estado também transfere para as autarquias locais, sendo que o Estado fixa anualmente, no montante e nas condições que tiverem sido acordados entre a administração central e as autarquias locais, os recursos a transferir para o exercício das novas atribuições. Apesar de prevista, a transferência dos recursos humanos e financeiros, o facto é que a delegação de competências para os municípios acontece sem os respectivos recursos correspondentes e/ou necessários. A este respeito Tavares (cit in Montañó, 2001) refere o que considera ser um “processo de descentralização destrutiva”, em que ao transferir-se competências para os municípios pobres, sem capacidade de financiamento, por exemplo, de um centro hospitalar ou escolas de qualidade, se acentuam as desigualdades territoriais, desvirtuando o objectivo dessas transferências. Assim, a acção municipal parece caracterizar-se sobretudo por um défice de poder, que se traduz num desfasamento entre aquilo que são as potencialidades e as capacidades do Poder Local, como defende Mozzicafreddo (1988).

Conforme Rodrigues (1993), entende-se que a consagração institucional do princípio da descentralização não é suficiente para garantir um poder local, na medida em que as autarquias se encontram ainda muito dependentes da forte estrutura central. Sobretudo a dependência financeira gera grandes debilidades à economia local, pois qualquer mudança política e económica do poder central, cria necessariamente estrangulamentos às políticas de desenvolvimento autárquico. Isto significa que a acção do Poder Local pode estar muito dependente das orientações partidárias e dos interesses políticos.

Para Ruivo (2002), um dos principais objectivos do Estado tem vindo a inclinar-se no sentido de reavivar e atribuir competências à sociedade civil. A este nível, o autor refere que o Estado pretende libertar-se de algumas responsabilidades, pelo que a sua função passaria a ser, entre outras coisas, a de tutela, controlo, financiamento e dinamização de iniciativas levadas a cabo pela sociedade civil através das suas instituições reconhecidas. Deste modo, o Poder Local deveria assumir maiores responsabilidades, transformando-se numa entidade mediadora das acções realizadas no concelho, com vista a alcançar uma tão desejável intervenção social em rede, uma acção organizada e coordenada entre Poder Central e Poder Local.

Neves, Cruz e Silva (2010) alertam, contudo, para o facto de que, não “obstante a valorização que se conceda ao local, importa não remeter para este nível a resolução de problemas que, por serem de carácter macroestrutural estão fora do seu alcance, como por exemplo, as questões do emprego, pobreza laboral e da desigualdade”. De referir aqui aquilo que os autores referem como “*continuum* entre centralização e descentralização”, evidenciando o paradoxo que existe entre ambas, ou seja, a solicitação de transferências de competências para o nível local é frequentemente acompanhada de críticas à escassez e ineficácia da regulação por parte do Estado Central, reconhecendo-se por outro lado que as instituições locais se encontram numa situação de grande dependência face ao Estado, sobretudo financeira (Neves et al, 2010: 208).

Pode falar-se ainda neste ponto da transferência de competências para o designado terceiro sector. Trata-se de descentralizar os poderes públicos para fomentar o desenvolvimento local, na área social, onde predominam as designadas organizações do terceiro sector. Nesta situação, é o sector privado que intervém no espaço público, mediante formas de contratualização com o Estado, para o cumprimento de finalidades sociais, não lucrativas.

O terceiro sector pode ser definido como “o conjunto de organizações muito diversificadas entre si, que representam formas de organização de actividades de produção e distribuição de bens e prestação de serviços, distintas dos dois agentes económicos: os poderes públicos e as empresas privadas com fins lucrativos, designados frequentemente por Estado e Mercado” (Terceiro Sector, 2011). Para Iamamoto (2009), o terceiro sector destina-se ao desenvolvimento social e origina uma esfera pública mas não estatal, constituída por organizações da sociedade civil de interesse público. Para a autora, este conceito integra as instituições filantrópicas, o voluntariado e as organizações não governamentais.

Mas Raichelis (2009) defende que a terceirização desconfigura o significado e a amplitude do trabalho técnico realizado pelos Assistentes Sociais, ao desvirtuar as relações entre a população, as suas formas de representação e a gestão governamental, pela mediação de empresas e organizações contratadas. Para a autora, o recurso ao terceiro sector faz com que as acções desenvolvidas passem a ser subordinadas a prazos e a recursos financeiros, implicando rompimento de vínculos e descrédito da população para com as acções públicas.

A este propósito note-se que com esta retirada do Estado da sua responsabilidade social, bem como a ampliação da actividade social privada (filantrópica ou mercantil), podem aprofundar-se ainda mais as desigualdades sociais. Montañó (2007) refere a este respeito que os “serviços estatais para pobres” são, na verdade, “pobres serviços estatais”, o que significa para o autor que aqueles que tiverem condições de contratá-los na órbita privada terão

serviços de boa qualidade, enquanto que quem não puder fazê-lo e tenha de recorrer aos serviços estatais, receberá um serviço de má qualidade. Esta situação pode traduzir a dificuldade de acesso aos serviços pelas franjas mais desfavorecidas da população, já que os serviços, mesmo os do terceiro sector, são pagos pelo utilizador.

2. Medidas de política social e a articulação com o Poder Local

No contexto das lutas pelos direitos civis e sociais nas sociedades capitalistas, surge a política social como instrumento privilegiado de redução de conflitos, por ser mediada por conquistas da classe trabalhadora e populares. Aparece, assim, a função social das políticas, através da prestação de serviços sociais (educação e saúde públicas, segurança social, complementos salariais, etc.) e a sua decorrente função política, através da legitimação do Estado.

Actualmente as políticas sociais atravessam pressões e mudanças significativas, trazendo para o Poder Local, novos paradigmas de intervenção perante situações de pobreza e exclusão social. Esta acção local é entendida por Neves et al (2010) como uma estratégia de um conjunto de actores sociais envolvidos em projectos e iniciativas de base local, sejam eles formais ou informais, desenvolvidos de forma isolada ou em rede. Para os autores, estas iniciativas locais podem ser vistas como a aplicação local das políticas públicas, independentemente dessa aplicação ser mais ou menos próxima do quadro fornecido pelo Estado Central e independentemente dos actores locais serem mais ou menos passivos. No fundo é entender que as políticas sociais e os serviços sociais públicos funcionam como os instrumentos dos direitos sociais atribuídos aos indivíduos ou obtidos por estes.

Sendo que as políticas sociais intervêm sobretudo como medidas de enfrentamento à pobreza e exclusão social, considera-se oportuna uma referência aos respectivos conceitos.

Na abordagem objectivista, distingue-se a pobreza absoluta da relativa. A pobreza absoluta é “uma condição caracterizada pela privação severa das necessidades humanas básicas, incluindo alimentação, água potável, saneamento, saúde, alojamento, educação e informação. Depende não apenas do rendimento, mas também do acesso a serviços” (ONU, cit in Neves et al, 2010: 17). A pobreza relativa, definida por Townsend, indica que “os indivíduos, as famílias e grupos da população se encontram em situação de pobreza quando não possuem recursos para obter os tipos de dieta, participar nas actividades e ter as condições de vida que são habituais, ou pelo menos amplamente encorajadas ou aprovadas, nas sociedades às quais pertencem.” (Neves et al, 2010: 18).

Por seu turno, a segunda abordagem, subjectivista, define a pobreza com base na opinião pública, isto é, com base naquilo que num determinado espaço-tempo é entendido como pobreza por um conjunto de actores sociais. (Costa, 2008: 49). Deste ponto de vista, diferentes concepções de pobreza justificam diferentes políticas sociais, logo, o que para um determinado concelho é prioritário, noutro pode não o ser.

Contudo, para Spicker, a definição de pobreza organiza-se em três dimensões centrais: necessidades materiais (necessidades específicas, padrões de privação e padrões de vida baixos); circunstanciais (falta de recursos, distância económica e a pobreza como classe económica) e relações sociais (pobreza como classe social, a dependência, a exclusão social e a carência de direitos). Neste conceito, a exclusão social aparece como um dos elementos da pobreza, verificando-se uma proximidade entre os dois conceitos (Neves et al, 2010: 18-19).

Neste sentido, enquanto a noção de pobreza se centra essencialmente na escassez de recursos e no seu impacto sobre os cidadãos, a noção de exclusão social tende a integrar mais dimensões analíticas e a enfatizar as questões relacionais (Rodrigues et al, cit in Neves et al 2010: 19). Por outro lado, enquanto nos finais dos anos 80 e início dos anos 90 se verificou uma tendência para a substituição do termo “pobreza” pelo de “exclusão social”, actualmente opta-se mais pela visão de complementaridade entre eles. Como defende Bruto da Costa (2008), “a pobreza representa uma forma de exclusão social, ou seja, não existe pobreza sem exclusão social, enquanto que o contrário não é válido, o que significa que existem formas de exclusão social que não implicam pobreza”.

Ainda neste contexto, importa referenciar a “nova pobreza”, que afecta pessoas que há pouco tempo tinham padrões de vida típicos da classe média. Para os “novos pobres”, cuja nova condição se estabeleceu muito rapidamente, deixando-os em situação de vulnerabilidade e com necessidades urgentes, o recurso aos serviços tem por objectivo o acesso a bens de primeira necessidade, como o vestuário e a alimentação (Neves et al, 2010: 207).

As medidas de política social provenientes do Estado encontram-se essencialmente definidas no Plano Nacional de Acção para a Inclusão (PNAI), sendo que o último disponível abrangia o período compreendido entre 2008 e 2010, não sendo ainda conhecida qualquer publicação do Plano para o presente ano e seguintes. Ainda assim, o PNAI remete para aquilo que são as políticas sociais nacionais de combate à pobreza e exclusão social. Não se enunciam integralmente aqui, mas deixa-se uma nota das que tiveram ou têm ainda um maior impacto junto de grupos da comunidade, como o Rendimento Social de Inserção (RSI), protecção na parentalidade, Porta 65, Contratos Locais de Desenvolvimento Social, protecção no desemprego, voluntariado, abonos de família, acção social escolar, Comissões de Protecção

de Crianças e Jovens (CPCJ), Complemento Solidário para Idosos (CSI), Rede de Cuidados Continuados, Intervenção Precoce, Novas Oportunidades, entre outras. Estas medidas de política social, apesar de arquitectadas pelo Poder Central, muitas vezes são executadas através do Poder Local, ou pelo menos com a sua colaboração. Isto significa que algumas medidas estatais dependem mesmo das parcerias locais, designadamente, entre Segurança Social, autarquia, saúde e instituições de solidariedade social. A título de exemplo, o RSI, CPCJ e Intervenção Precoce funcionam como equipas multidisciplinares, em que as autarquias, representadas geralmente pelo Assistente Social, são parceiro obrigatório. Também no âmbito do voluntariado, embora se verifique a existência de protocolo com o Conselho Nacional, as acções desenvolvidas neste domínio têm origem no Banco Local de Voluntariado. Entre outras situações semelhantes, considera-se que as medidas de política social do Estado se têm revelado insuficientes para responder às necessidades locais, com especificidades também locais, pelo que é importante que o Poder Local mantenha uma atitude proactiva na identificação de necessidades e execução de medidas, que sigam os interesses dos cidadãos.

No entanto, para que o Poder Local tenha essa mesma atitude, pressupõe-se que hajam os devidos financiamentos para a sua execução. Ora, se o Estado não transfere recursos financeiros para o Poder Local que lhe permitam intervir na área social, (também porque as transferências não estão definidas, como já se abordou), as autarquias têm actuado com as suas próprias receitas, dependendo do Executivo o investimento nesta matéria.

3. Desenvolvimento local e a acção do Serviço Social nas autarquias

O desenvolvimento local é definido por Buarque (1999) como “um processo endógeno registado em pequenas unidades territoriais e agrupamentos humanos capazes de promover o dinamismo económico e a melhoria da qualidade de vida da população.” O desenvolvimento local representa uma transformação nas bases económicas e na organização social de nível local, que resulta da mobilização das sinergias da sociedade. Para o autor, as experiências de desenvolvimento local bem sucedidas decorrem geralmente de um ambiente político e social favorável, expresso por uma mobilização dos actores sociais do município ou da comunidade em torno de determinadas prioridades e orientações básicas de desenvolvimento. O município tem pois uma escala territorial adequada à mobilização das energias sociais e integração de investimentos potencializadores de desenvolvimento, privilegiando a intervenção concertada para o desenvolvimento local. (Buarque, 1999: 9-10). Também para Barquero (2002, cit in

Carvalho, 2009: 11) “o desenvolvimento local endógeno obedece a uma visão territorial (e não funcional) dos processos de crescimento e mudança estrutural, a qual parte da hipótese de que o território não é um mero suporte físico para os objectos, actividades e processos económicos, sendo, isso sim, um agente de transformação social”.

Por sua vez, Roque Amaro (2000, cit in Henriques, 2006: 97) define desenvolvimento local como um processo de mudança centrado numa comunidade territorial de pequena dimensão que tem como início a contratação de necessidades insatisfeitas nessa comunidade, às quais procura responder basicamente com as capacidades locais, o que implica uma lógica de participação, onde está a questão da cidadania. Ora, esta participação decorre de um processo de desenvolvimento de oportunidades, construídas em articulação com as políticas locais, daí a importância das autarquias.

Sob uma perspectiva histórica, a génese do Serviço Social é entendida como o resultado de um processo sócio-histórico, concentrado nas lutas das classes e vinculado à fase monopolista do capitalismo. Perante uma fase de conflitos, provenientes de desemprego, precárias condições de trabalho, queda do salário real e frente a um aumento da organização popular e sindical, amplia-se a acção do Estado. É neste marco que se desenvolvem as lutas em torno do aumento dos direitos civis e também sociais. (Montaño, 1996: 104-5) Outra abordagem, partilhada por Nunes (2004), refere que a origem do Serviço Social está relacionada “com o padrão de relações sociais capitalistas e enfatiza o carácter contraditório do Serviço Social no processo de regulação social na transição do Estado liberal para o Estado-providência.” Este ponto de vista permite analisar o Serviço Social como uma actividade que reflecte interesses provenientes não só do projecto das classes dominantes, mas também das classes e grupos socialmente oprimidos e desfavorecidos. (Nunes, 2004: 25)

O social surge assim deste conflito como uma ponte de ligação entre o sector político e o económico, traduzindo a questão social como o “lugar” a ser ocupado pelas franjas trabalhadoras da sociedade industrial. A integração destas franjas mais marginais de trabalhadores constitui a resposta original à questão social e, durante várias décadas, constitui também o centro orientador das políticas sociais. Neste contexto, o principal problema a resolver era o da distribuição da riqueza, trazendo para a acção as questões da justiça social, da legitimidade política e da desigualdade económica, bem como os direitos políticos e civis e também os direitos sociais, respeitantes ao emprego, saúde, educação e habitação. (Neves et al, 2010: 10)

Entre as décadas de 1940 e 1970, os chamados 30 gloriosos anos do Estado-Providência, vive-se nas sociedades ocidentais um período de crescimento marcado pela modernização das

estruturas sociais. Neste período, o Estado institui-se como o centro do governo, mas emerge também o conceito de desenvolvimento regional. A partir da década de 70 a sociedade inclusiva assente num Estado-nação forte e protector começa a desmoronar, devido à crise do petróleo; à transformação das relações de produção; ao acentuar do processo de globalização e às mudanças culturais que se vinham a operar no sentido do individualismo. Nesta conjuntura, a questão social transforma-se numa “nova questão social”, que para Castel se traduz essencialmente na degradação da condição e estatuto de assalariado. Assim, a “nova questão social” consiste na presença destes actores socialmente desqualificados na sociedade pós-industrial, através de políticas sociais de inserção que elegem como problema central a exclusão social. (Neves et al, 2010: 11- 13).

Por seu turno, Montañó (2001) refere que, se por um lado a crise e a suposta escassez de recursos servem de pretexto para justificar a retirada do Estado da sua responsabilidade social e a expansão dos serviços comerciais ou desenvolvidos num suposto “terceiro sector”, por outro lado, a recorrente afirmação de que existiria uma “nova questão social” tem implícito o objectivo de justificar um novo trato à questão social. Assim, para o autor, se há um “nova questão social” seria justo pensar na necessidade de uma nova forma de intervenção nela, supostamente mais adequada às questões actuais. Montañó afirma mesmo que a questão social continua inalterada e o que se verifica é o seguimento e alteração das suas expressões, reforçando que “o que há são novas manifestações da velha questão social” (Montañó, 2001).

De qualquer modo, tratando-se no fundo de uma questão social, o Serviço Social intervém junto das populações desfavorecidas, com o objectivo de provocar uma mudança ou melhoria na vida dos indivíduos através de políticas sociais. Conforme Raichelis (2009), o Serviço Social tem a particularidade de intervir nos processos de enfrentamento da questão social das suas manifestações, logo, quer se trate de novas ou de velhas questões, é com elas que o Assistente Social convive no seu quotidiano profissional.

A Federação Internacional dos Assistentes Sociais define que “o exercício da profissão do Assistente Social promove a mudança social, a resolução de problemas no contexto das relações humanas e a capacidade e empenhamento das pessoas na melhoria do bem-estar.” Segunda esta Federação, os princípios de direitos humanos e justiça social são elementos fundamentais para o trabalho social, passando também por intervenções relacionadas com a política social e desenvolvimento social. (FIAS, 2011) A este respeito, Marília Andrade (1993, cit in Carvalho, 2009:18) define Serviço Social como “uma disciplina das ciências sociais que tem como objectivo os problemas sociais e a sua melhoria, bem como a sua

resolução numa perspectiva de mudança social.” A autora entende o Serviço Social como uma área do conhecimento no domínio do social, que fornece contributos para a concepção e compreensão de políticas sociais, e que possui propostas efectivas de intervenção no âmbito dessas mesmas políticas sociais. Os profissionais de Serviço Social dedicam-se “ao trabalho em prol do bem-estar e da realização pessoal dos seres humanos, ao desenvolvimento e utilização disciplinada do conhecimento científico relativo ao comportamento das pessoas e sociedades, ao desenvolvimento de recursos destinados a satisfazer necessidades e aspirações individuais, colectivas, nacionais e internacionais, e à realização da justiça social”. (Organização Nações Unidas:1999).

No que se refere ao Serviço Social nas autarquias e ao seu contributo para o desenvolvimento local, Menezes (2002: 66) revela que aquele ganha mais relevo a partir de 1974, estando em muito ligado aos serviços municipais da habitação. Mas as Assistentes Sociais têm vindo a ocupar um lugar cada vez mais importante na estrutura municipal, uma vez que o campo de actuação se tem vindo a alargar a outras áreas, tais como a acção social, educação e ensino, planeamento, saúde, segurança, protecção civil, etc. Esta situação está relacionada com a institucionalização do Poder Local que impôs a necessidade de criar novos serviços, com técnicos qualificados, que possam responder e levar a cabo as novas atribuições municipais em matéria de desenvolvimento local. Isto porque, ao trabalharem nas Câmaras Municipais, os técnicos transformam-se em agentes privilegiados na resolução de problemas relacionados com a reorganização do espaço local e da satisfação das necessidades básicas das populações.

Finalizando, a carreira do Assistente Social nas autarquias integra-se actualmente na carreira de Técnico Superior, na área do Serviço Social, pela Portaria n.º 1553-C/2008, de 31 de Dezembro, que aprova a tabela remuneratória única dos trabalhadores com funções públicas.

O conteúdo funcional do Assistente Social na Administração Local¹ remete para as seguintes actividades, que se resumem: colaborar na resolução de problemas de adaptação e readaptação social dos indivíduos, grupos ou comunidade; detectar as necessidades dos indivíduos, grupos ou comunidades e estudar as soluções possíveis para os seus problemas; ajudar os indivíduos a utilizar o grupo a que pertencem para o seu próprio desenvolvimento; tomar consciência das necessidades gerais da comunidade; realizar estudos de carácter social; realizar trabalhos de investigação e mobilizar os recursos da comunidade.

¹ Despacho n.º 5651/2004, de 23 de Março.

CAPÍTULO II

Caracterização socio-económica do Concelho da Batalha

1. Breve caracterização geográfica, demográfica, económica e social do concelho

Integrado na Região Centro, o Concelho da Batalha pertence à Sub-região do Pinhal Litoral², no distrito de Leiria e é constituído por quatro freguesias: Batalha, Golpilheira, Reguengo do Fetal e São Mamede. Destas, Batalha e Golpilheira são consideradas freguesias predominantemente urbanas, enquanto que Reguengo do Fetal e São Mamede são predominantemente rurais (Câmara Municipal da Batalha, 2005).

De acordo com os Resultados Preliminares dos Censos 2011 (INE, 2011a), o Concelho da Batalha possui 15.837 habitantes, dos quais 7.664 são homens e 8.173 são mulheres. Considerando os Censos de 2001, onde a população residente era de 15.002 habitantes, verifica-se uma variação positiva de 5,57%. Também ao nível do Pinhal Litoral a variação da população residente é de 4,4% entre 2001 e 2011, contudo, no que respeita à Região Centro essa variação é de -0,91%. De acordo com os Censos 2011, o Concelho da Batalha representa 6,1% da população do Pinhal Litoral e 0,68% da população total da Região Centro, próximo dos valores dos Censos de 2001, com valores de 6% e de 0,63%, respectivamente.

Relativamente à informação estatística que se segue, note-se que a maioria dos dados é referente aos Censos 2001 (INE, 2001), por não estarem ainda disponíveis os referentes aos Censos 2011. Contudo, sempre que possível, será feita referência a actualizações intercalares.

A evolução da estrutura demográfica do concelho tem sido marcada por um decréscimo populacional nas faixas etárias mais jovens e um acréscimo nas camadas etárias mais idosas. Segundo dados do INE, em 2004, a percentagem de idosos situava-se nos 18%, enquanto os jovens representavam 15,8% da população. Neste âmbito, importa realçar que enquanto o Índice de Envelhecimento³ se situava em 2001 nos 82,3%, em 2010 esse valor passou para 130,2%, o que denota claramente o aumento do número de idosos no concelho.

Este envelhecimento populacional é inclusive um cenário generalizado a toda a sociedade portuguesa, traduzindo-se num duplo envelhecimento: diminuição da proporção de jovens e aumento da proporção de idosos, resultados da queda da fecundidade e do aumento da esperança média de vida. O facto de existirem cada vez mais equipamentos sociais capazes de dar resposta à população idosa, promove-lhes igualmente uma maior qualidade de vida, prolongando-lhes o tempo de vida. Em relação ao Concelho da Batalha, esta questão tem merecido alguma atenção, no sentido em que alguns serviços de apoio a idosos e com

² Integram também a Sub-região do Pinhal Litoral Leiria, Marinha Grande, Pombal e Porto de Mós.

³ Índice de envelhecimento: relação existente entre o número de idosos e a população jovem (número de idosos com 65 e mais anos por 100 residentes com menos de 15 anos).

destaque para o Apoio Domiciliário, têm permitido um envelhecimento com mais qualidade. Considerando a tendência, prevê-se que hajam cada vez mais idosos a procurar os serviços de apoio à terceira idade, não se podendo descurar da importância desses apoios para o bem-estar desta população.

Aproximadamente 97% da população residente neste município, em 2001 possuía nacionalidade portuguesa, enquanto os restantes 3% tinham nacionalidade estrangeira ou dupla nacionalidade. No que se refere à naturalidade da população residente, em 2001, a maior parte da população (74%) era natural da freguesia onde residia naquela data, seguindo-se os residentes naturais de outro concelho que não aquele onde residiam em 2001 (21%) e os naturais de outra freguesia do concelho (5%).

No que se refere ao nível de instrução, metade da população do concelho (55%), não possuía em 2001 instrução para além do 1º ciclo do Ensino Básico, sendo que deste total, 16% não possuíam qualquer nível de instrução e 39% possuíam o 1º ciclo. O 2º e 3º ciclos representavam 13% e 12% da população, respectivamente, assim como o ensino secundário com cerca de 12%. Em 2001 havia ainda uma percentagem de cerca de 7% da população que atingiu o ensino superior, incluindo-se neste o grau de bacharelato, licenciatura, mestrado e doutoramento. Verifica-se então, que o nível de instrução da maioria da população do concelho se situa no Ensino Básico (1º, 2º e 3º ciclos), com especial destaque para os que possuem apenas o 1º ciclo. Apesar de não estarem ainda disponíveis os dados dos Censos 2011 para este indicador, prevê-se que uma parte da população que possuía o 1º ciclo ou o 2º ciclo tenha entretanto aumentado a sua escolaridade, face às medidas do Estado, designadamente através dos Centros RVCC.

O concelho possuía em 2001 uma taxa de analfabetismo de 9,9%, taxa esta ligeiramente inferior às taxas de comparação à Região Centro (11%) e Sub-região do Pinhal Litoral (10,1%), mas ainda assim superior à média nacional de 9%. As freguesias menos afectadas pelo analfabetismo eram Golpilheira e Batalha, enquanto as freguesias predominantemente rurais, São Mamede e Reguengo do Fetal possuíam taxas mais elevadas, por ser nestas que se encontra a maior percentagem de pessoas a trabalhar na agricultura e na indústria, áreas para as quais pode não ser exigida qualquer habilitação.

Quanto à população activa, em 2001, esta representava 48% da população, pelo que a restante percentagem não tinha qualquer actividade económica (estudante, pensionistas, domésticas). De acordo com as informações estatísticas dos Censos 2001, o sector secundário era o que tinha maior peso no concelho, representando 49% da população activa. A indústria

transformadora era um dos grandes sectores da economia local, com maior relevância para as indústrias de cerâmica, rochas ornamentais e de vestuário, seguida da indústria extractiva, principalmente de calcário. Contudo, em 2001, o concelho já denotava um acréscimo das actividades ligadas ao sector terciário, ocupando 46,2% da população activa e deixando de ser um concelho tradicionalmente industrial. O comércio por grosso e a retalho era o principal gerador de emprego, seguindo-se o alojamento e a restauração, bem como as actividades imobiliárias. Neste sector englobam-se ainda as áreas dos transportes e comunicações, actividades financeiras, educação, saúde e acção social e ainda outras actividades e serviços públicos, sendo importante referir que a maior parte destes últimos se encontram na freguesia da Batalha, sede da vila.

Note-se ainda que o Mosteiro de Santa Maria da Vitória, mais comumente conhecido por Mosteiro da Batalha, classificado pela UNESCO como Património Mundial, impulsiona fortemente o crescimento da actividade turística do concelho e regiões vizinhas.

Relativamente à pobreza e exclusão social, não é possível obter dados estatísticos ao nível do concelho, por inexistência dos mesmos, contudo, a nível nacional, a informação mais recente disponibilizada pelo INE, em Julho de 2011, referentes ao ano de 2009, revelam que a população residente em risco de pobreza⁴ se mantinha nos 17,9%. A taxa de risco de pobreza para a população idosa era de 21,0%, valor ligeiramente superior ao registado em 2008 (20,1%). As taxas de risco de pobreza mais elevadas observaram-se para os agregados constituídos por um adulto que vivia sozinho (30,1%), por um adulto que vivia sozinho com pelo menos uma criança dependente (37,0%) e por dois adultos com três ou mais crianças (33,2%), enquanto os agregados constituídos por três ou mais adultos sem crianças dependentes mantinham a taxa de risco de pobreza mais baixa, 9,1%. (INE, 2011b) Embora esta informação diga respeito ao contexto nacional, pode a mesma ser aplicada ao contexto regional e eventualmente local, mas sem possibilidade de confirmação estatística. De qualquer modo, a este respeito, pode-se evidenciar os dados do concelho ao nível do Rendimento Social de Inserção, à data de Janeiro de 2011, que totalizam os 51 processos, sendo que este número corresponde apenas aos titulares dos processos. São apoiados pelo RSI um total de 128 beneficiários, contabilizando-se titulares e respectivos agregados familiares. 63% dos titulares dos processos de RSI, são do género feminino, sendo que os restantes 37% são do género masculino. Relativamente às medidas aplicadas, através dos Programas de Inserção, verifica-se que a 20 titulares dos processos de RSI foi aplicada

⁴ A taxa de risco de pobreza correspondia à proporção de habitantes com rendimentos anuais por adulto equivalente inferiores a 5 207 euros em 2009 (cerca de 434 euros por mês).

medida na área do emprego e que a 18 foi aplicada medida no âmbito da saúde, sendo estas as áreas de maior peso no âmbito da subscrição dos Programas de Inserção, pelos titulares. Segue-se a acção social, com dez medidas e a educação, com três situações.

Por outro lado, ainda em relação à pobreza, refira-se que, em 2001, a taxa de desemprego no concelho se situava nos 2,5%, registando-se 181 desempregados. Em 2005, o número de desempregados inscritos nos centros de emprego era de 297 e mais recentemente, em Agosto de 2011, os dados revelam 522 desempregados no concelho, dos quais 193 são homens e 329 são mulheres. (IEFP, 2011). Este aumento considerável no número de desempregados pode estar relacionado com o facto de nos últimos meses terem encerrado algumas empresas no concelho, sobretudo na indústria cerâmica. Por exemplo, uma das últimas indústrias que fechou, colocou 170 trabalhadores no desemprego. Por esta razão, a Câmara Municipal investe no GIP, como forma de apoiar os desempregados do concelho e promover uma política local de emprego.

O território apresentava, em 2007, um poder de compra per capita de 82,71, ligeiramente abaixo da média do Pinhal Litoral, que se situava nos 90,32. Os concelhos de Leiria e Marinha Grande apresentavam um poder de compra per capita superior, enquanto Porto de Mós e Pombal estavam em níveis inferiores. (INE, 2007) A registar também que, segundo o Relatório sobre a Qualidade de Vida dos Municípios Portugueses (Manso, 2007), o concelho da Batalha situava-se na 35ª posição, entre 278 municípios, com um indicador de qualidade de vida de 112,79, considerando-se um concelho bem posicionado.⁵

No que respeita aos equipamentos sociais e de saúde, note-se que o concelho da Batalha possui cinco IPSS's, que possuem no seu conjunto as seguintes respostas: três Serviços de Apoio Domiciliário, três Centros de Dia, um Lar para idosos, quatro Creches, três estabelecimentos de ensino pré-escolar, dois equipamentos de Actividades de Tempos Livres e uma Unidade de Cuidados Continuados. A nível privado, existe no concelho apenas um Jardim-de-infância com creche e pré-escolar, não havendo qualquer resposta privada para a população idosa ou deficiente. Quanto aos equipamentos de saúde, verifica-se a existência de um Centro de Saúde na vila e de mais três extensões de saúde nas restantes freguesias.

Assinala-se ainda neste ponto a identificação de problemáticas pelos parceiros da Rede Social, no âmbito do Diagnóstico Social, elaborado em 2007. Este documento teve por base a

⁵ Para Manso (2007), a qualidade de vida relaciona-se com a satisfação das necessidades de uma população a nível económico, social, psicológico, espiritual e ambiental, proporcionando tranquilidade, segurança e esperança de um futuro melhor.

metodologia participativa e a priorização dos principais problemas identificados pelas entidades parceiras.

Foram reconhecidas quatro grandes problemáticas no concelho, designadamente, nas áreas da educação/formação (abandono escolar, baixa qualificação e baixa escolaridade); saúde (insuficiência de programas de educação para a saúde); insuficiência de equipamentos e serviços de apoio à família (crianças e jovens, idosos, deficientes e doentes mentais); carências habitacionais e inexistência de intervenção ao nível da educação parental. A acção da Câmara Municipal tem tido em consideração estas problemáticas, através da criação de políticas e medidas para colmatar os problemas identificados e outros que, entretanto, com o decorrer do tempo e as respectivas mutações sociais na comunidade, foram sendo implementados, como se evidencia no capítulo seguinte.

Como se depreende, a pobreza ou exclusão social não foram referenciadas pelos parceiros como áreas prioritárias de intervenção. O porquê de não terem identificado a pobreza como problema pode estar relacionado com o facto de não existirem dados estatísticos que suportem uma identificação local das situações de pobreza. Ora, se não há um conhecimento das situações, a intervenção local é também limitada e as medidas existentes podem ficar aquém do que seria desejável. Repare-se que no concelho não existem bairros sociais ou zonas degradadas, pelo que a pobreza pode passar mais despercebida ao olhar da população, mas no fundo pode acontecer é que esteja mais dispersa.

Mais recentemente, outras prioridades têm sido apontadas pelos parceiros como por exemplo a necessidade de criação da resposta de Lar nas freguesias de São Mamede e da Batalha e o alargamento dos Serviços de Apoio Domiciliário aos fins-de-semana. Também as respostas na área da saúde mental e deficientes motores, são consideradas prioritárias. Relativamente à questão da saúde mental, esta tem vindo a ser uma área de preocupação para os parceiros sociais, sobretudo na freguesia de São Mamede, freguesia mais rural, onde existe a maior parte das situações sinalizadas. A falta de enquadramento institucional dos doentes mentais, preocupa pelo facto destes cidadãos não terem qualquer acompanhamento técnico ou simplesmente uma ocupação diária, estando entregues às suas famílias, algumas sem condições habitacionais, familiares ou sociais para enfrentarem esta problemática.

2. O concelho no Estudo sobre a Tipificação das Situações de Exclusão em Portugal Continental

O ISS, IP. apresentou em Janeiro de 2005 um estudo intitulado Tipificação das Situações de Exclusão em Portugal Continental, que surgiu devido à necessidade de se conhecer a diversidade do território nacional e de se possuírem dados comparativos sobre os fenómenos da pobreza e da exclusão social. O resultado da investigação, que abrangeu todos os municípios de Portugal, permitiu identificar diferentes situações de inclusão/exclusão e de pobreza nos concelhos, considerando também as características rurais e/ou urbanas.

Na tipologia relativa à pobreza e exclusão social foram definidos seis tipos de territórios⁶, destacando-se o Tipo 1 - territórios moderadamente inclusivos, caracterizado por níveis de inclusão muito positivos nos domínios da educação e da integração no mercado de trabalho, sem expressões significativas de exclusão. Neste tipo de territórios estão incluídos os concelhos situados na faixa litoral entre as áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, onde se enquadra o Concelho da Batalha.

Esta investigação reconhece, contudo, alguns constrangimentos nesta tipificação, alertando “para o reconhecimento de necessárias especificidades internas a cada território, mas que tendem a ser diluídas pela força dos números, muitas vezes acabando-se por standardizar e agrupar territórios por seguirem uma determinada tendência.” (ISS, IP., 2005b) Isto significa que a tipificação agrupa determinados territórios em diferentes tipologias, segundo alguns critérios, mas é provável que esses mesmos territórios tenham outros critérios diferenciadores.

Optou-se por fazer referência a esta tipificação, por ter influência nas candidaturas apresentadas a fundos comunitários, tendo o Concelho da Batalha dificuldade em aceder a alguns programas financiados, em virtude de ser um território de tipologia 1 – Território Moderadamente Inclusivo e por isso considerado um concelho não prioritário na aplicação de políticas sociais nacionais. Assim, algumas medidas de política estão direccionadas a determinados concelhos, com base naquela tipificação. A nível local esta situação pode repercutir-se na ausência de alguns projectos sociais de desenvolvimento local, como sejam por exemplo os Contratos Locais de Desenvolvimento, o Programa de Alargamento da Rede de Equipamentos Sociais (PARES), o Plano Operacional de Respostas Integradas (PORI) e o Programa de Conforto Habitacional para Idosos (PCHI).

⁶ Territórios moderadamente inclusivos - tipo 1; territórios de contrastes e base turística - tipo 2; territórios ameaçadores e atractivos - tipo 3; territórios envelhecidos e desertificados - tipo 4; territórios industriais com forte desqualificação - tipo 5 e territórios envelhecidos e economicamente deprimidos - tipo 6.

CAPÍTULO III

O Serviço Social na Câmara Municipal da Batalha e o seu contributo para o desenvolvimento social local

1. O Gabinete de Desenvolvimento Social e o Assistente Social no contexto dos serviços municipais

Resultado das últimas eleições autárquicas, em Outubro de 2009, a Câmara Municipal da Batalha continuou a ser presidida, pelo 4º mandato consecutivo, por um independente pelo Partido Social Democrata (PSD). Considerando o previsto nos art. 57º e 58º da Lei n.º 169/99 de 18 de Setembro (anexo A), e dado que o Concelho da Batalha possuía cerca de 15.500 habitantes em 2009, o Executivo Municipal é composto pelo Presidente e por seis vereadores (dois deles de partidos de oposição CDS e PS), sendo que apenas dois exercem funções a tempo inteiro. A distribuição dos pelouros encontra-se dividida pelo Presidente, que encerra em si os pelouros de Obras Municipais, Finanças e Gestão Geral e pelos dois vereadores, sendo que um tem a seu cargo os pelouros de Acção Social, Cultura, IPSS'S e Saúde e outro os pelouros de Operações Urbanísticas, Educação, Associativismo, Ambiente e Salubridade. De notar que, até 2009, não existia pelouro da Acção Social atribuído a vereador com funções a tempo inteiro, contudo, face à integração de mais um vereador nessas condições, o pelouro da Acção Social foi atribuído a uma vereadora, com formação de Assistente Social. Esta situação pode estar relacionada com o facto da acção social ter sido a aposta da campanha eleitoral, face à conjuntura socio-económica do país e do concelho.

O actual Regulamento Interno da organização dos serviços da Câmara Municipal da Batalha foi revisto recentemente e publicado em Regulamento n.º 894/2010, de 21 de Dezembro (anexo C), com vários objectivos entre os quais assegurar uma melhoria nas condições de exercício, das funções e das atribuições da autarquia, face ao aumento das competências e à evolução da exigência de qualidade dos serviços por parte dos cidadãos utilizadores.

A organização dos serviços municipais é composta por quatro divisões (Divisão de Educação, Cultura e Desporto; Divisão de Ordenamento do Território; Divisão de Obras Municipais e Divisão de Manutenção e Exploração) e um Departamento de Administração Geral que integra a Divisão Financeira e de Património, o Gabinete Jurídico e o Gabinete de Desenvolvimento Social - (GDS). Em termos de orgânica, de notar ainda a existência do Gabinete de Apoio à Presidência e o Gabinete da Vereação, que dependem directamente do Presidente de Câmara.

Como se constata, o GDS está hierarquicamente dependente do Departamento de Administração Geral, contudo, pela presença recente de um vereador a tempo inteiro para a área da Acção Social, o GDS está também dependente da vereação. Isto significa que em

termos formais o GDS depende do referido Departamento, mas na prática, depende da verificação com o pelouro da Acção Social.

Importa ainda referir que o GDS foi criado apenas em 2005, de acordo com Regulamento publicado em Aviso n.º 2850/2005, de 2 de Maio de 2005, onde ganhou autonomia relativamente ao antigo sector da saúde e acção social, integrado na Secção Cultural. Até então, a Acção Social encontrava-se disseminada por vários sectores da Câmara Municipal, designadamente Secção Cultural e Gabinete Jurídico, que desenvolviam os programas de bolsas de estudo, acção social escolar para alunos do 1º ciclo, colónia de férias para crianças carenciadas, atribuição de subsídios a IPSS's, e outros de carácter mais pontual. A partir de 2005, com a implementação da Rede Social e numa tentativa de optimização dos recursos e autonomia relativamente à Segurança Social local, a Câmara Municipal criou o GDS e atribuiu-lhe as respectivas funções. Nesta altura, entre 2005 e 2010, o GDS estava directamente dependente do Presidente de Câmara, que acumulava o pelouro da Acção Social.

A Assistente Social encontra-se a trabalhar na Câmara Municipal desde 2005, aquando da implementação da Rede Social, o que coincidiu com a criação do Gabinete de Desenvolvimento Social, tendo colaborado na definição das suas funções. A Assistente Social iniciou funções em 2005 através de contrato de prestação de serviços (recibos verdes), situação que se manteve durante 3 anos, findos os quais celebrou contrato a termo certo.

Entretanto, em 2010, com aquela necessidade de organização dos serviços internos da autarquia, coincidente com a contratação definitiva (por tempo indeterminado) da Assistente Social, o GDS passou a integrar o Departamento de Administração Geral e foram-lhe definidas competências, previstas no Regulamento n.º 894/2010, de 21 de Dezembro (anexo C), designadamente no seu Art. 29º.

O GDS dispõe apenas de uma Assistente Social e de uma assistente administrativa, estando esta última afectada apenas ao Gabinete de Inserção Profissional - GIP, para controlo periódico dos desempregados. Deste modo, todos os programas e projectos sociais são coordenados pela Assistente Social, que acaba por assumir também a função administrativa, já que o recurso humano para o efeito está apenas afecto ao GIP, como já se referiu. Dado o número de projectos existentes, alguns de carácter contínuo, outros de carácter mais pontual, a Assistente Social depara-se muitas vezes com uma indisponibilidade para coordenar devidamente toda a intervenção, atendendo às situações urgentes e voltando ao acompanhamento técnico dos projectos sempre que lhe é possível. Assim, dado que a Assistente Social encerra em si a

planificação dos projectos sociais, a sua regulamentação, implementação, desenvolvimento e avaliação, o seu papel ultrapassa em muito o acompanhamento de situações individualizadas. Face à reforma do Poder Local, anunciada pelo Estado em Setembro último, haverão grandes restrições na contratação de pessoal para as autarquias, pelo que não está previsto o recrutamento de outro Técnico Superior para este gabinete.

A Assistente Social tem vindo a planear e a desenvolver medidas de política social ao longo dos últimos seis anos, desde que desempenha funções na Câmara Municipal da Batalha. Em 2005, a Assistente Social iniciou a sua actividade através do programa da Rede Social, onde desenvolveu estratégias de consolidação da parceria local e elaborou os documentos de planeamento estratégico, como o Diagnóstico Social e o Plano de Desenvolvimento Social. Também no mesmo período a Assistente Social desenvolveu o programa de apoio habitacional a estratos sociais desfavorecidos, tendo ainda ficado sob a sua alçada a atribuição de bolsas de estudo ao ensino superior, sendo que este programa estava anteriormente afecto ao Gabinete Jurídico. Em 2006, a Assistente Social integra a equipa multidisciplinar do Rendimento Social de Inserção, como representante do Município e implementa na Câmara Municipal o Programa de Ocupação de Tempos Livres para Jovens, nas férias escolares. Os Encontros do Saber tiveram início também no mesmo ano, sendo que estes acontecem uma vez por ano e são planeados com a colaboração do Sector da Cultura e das IPSS's locais com valências para idosos. Por seu turno, no ano seguinte, em 2007, a Assistente Social inicia funções na CPCJ da Batalha, como técnico cooptado, tendo passado mais tarde a representante da autarquia. Nesse período, implementa o programa Novas Primaveras no concelho, através de uma parceria com uma sociedade artística e musical, para introdução da musicoterapia nas IPSS's com que intervêm com idosos. O Banco de Ajudas Técnicas foi implementado também em 2007 pela Assistente Social e constitui ainda hoje um dos programas mais procurados pelos cidadãos. No ano de 2008, foi criado o Centro de Convívio para Idosos numa escola primária desactivada, tendo a Assistente Social estado na sua génese e contribuído para o seu funcionamento. Neste ano, em regime de substituição, a Assistente Social assumiu funções de Presidente da CPCJ da Batalha. Em 2009, outros programas foram implementados sob proposta da Assistentes Social, como o Banco Local de Voluntariado e o programa municipal de comparticipação de medicamentos. O GIP foi também criado em Julho de 2009, em que a Assistentes Social se assumiu como animadora, embora por proposta do poder político. Foi ainda transferida para a Assistente Social, a acção social escolar, no que respeita aos auxílios económicos. O programa para as actividades aquáticas terapêuticas,

destinadas a crianças com necessidades educativas especiais foi desenvolvido em 2010, igualmente sob coordenação da Assistente Social.

Por ultimo, no presente ano, a Assistente Social criou o projecto para criação da Comissão Municipal de Apoio ao Idoso e encontra-se a desenvolver a sua implementação, através da parceria local. Outro projecto no âmbito da gerontotecnologia está a ser trabalhado pela Assistente Social, com o concelho de Ourém e com o Instituto Politécnico de Leiria.

Todos estas medidas em que a Assistente Social intervém, estão desenvolvidas no último ponto deste capítulo, contudo, de uma forma esquemática, apresentam-se de seguida as áreas de actuação do GDS e, por conseguinte, da Assistente Social na Câmara Municipal da Batalha.

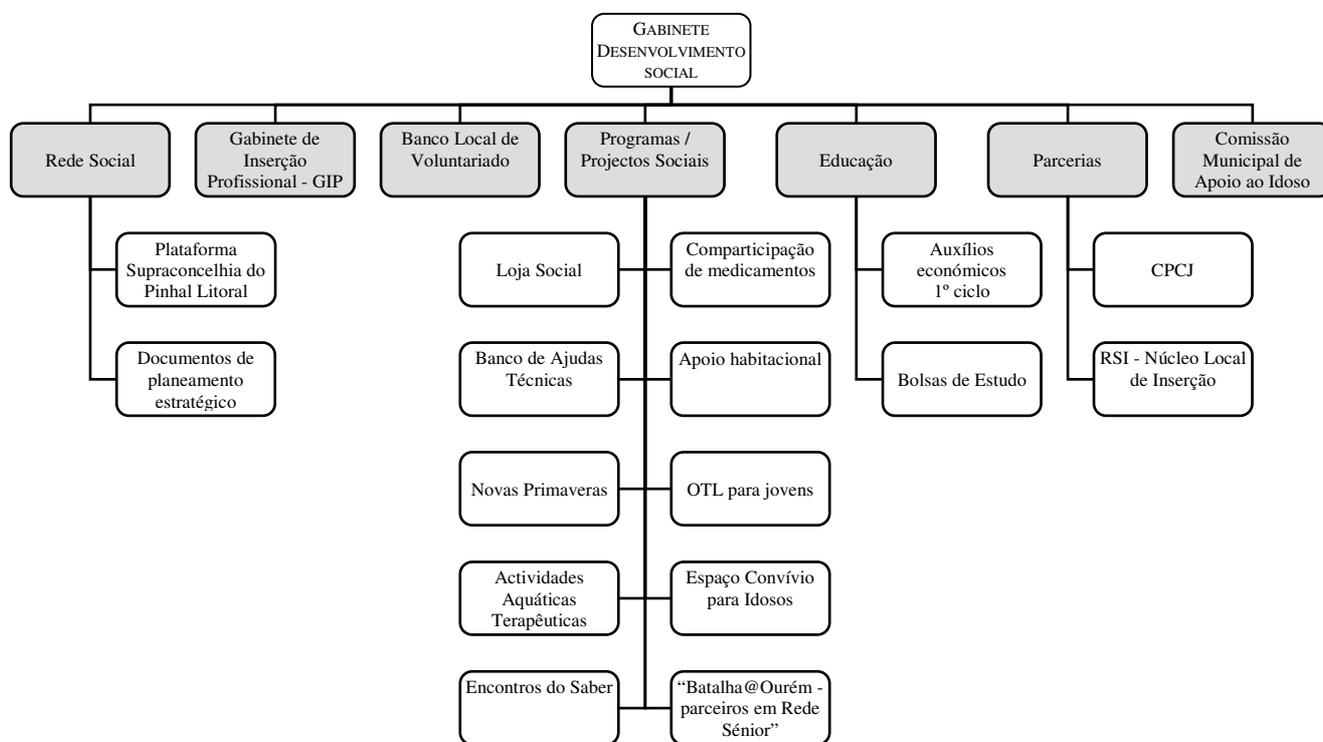


Figura 1. Áreas funcionais desenvolvidas no âmbito do GDS

2. O Programa da Rede Social como impulsionador do Serviço Social na autarquia

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 197/97, de 18 de Novembro criou o Programa da Rede Social, tendo este sido apenas regulamentado em 2006, pelo Decreto-Lei n.º 115/2006 de 14 de Junho (anexo D), que veio definir o funcionamento e as competências dos seus órgãos, bem como os princípios que lhe estão associados, em desenvolvimento do regime jurídico de transferência de competências para as autarquias locais. De acordo com esta

regulamentação "A Rede Social é uma plataforma de articulação de diferentes parceiros públicos e privados (..) e assenta no trabalho em parceria alargada, efectiva e dinâmica e visa o planeamento estratégico da intervenção social local, que articula a intervenção dos diferentes agentes locais para o desenvolvimento social." No âmbito do mesmo Decreto-Lei, a Rede Social assume-se também como o instrumento por excelência de operacionalização do PNAI, enquanto fórum que congrega as diferentes parcerias e políticas sociais que visam a promoção do desenvolvimento social local.

A Câmara Municipal da Batalha aderiu ao Programa da Rede Social em 2005 e constituiu no dia 15 de Abril de 2005 o seu Conselho Local de Acção Social (CLAS), formado actualmente por 33 entidades públicas e privadas representativas do tecido social e económico do concelho. Ao nível mais operativo, foi designado pelo CLAS o Núcleo Executivo, com funções de carácter mais operacional, no qual colaboram cinco entidades parceiras.

Aquando da implementação do Programa da Rede Social na Batalha, foram recrutadas pela Câmara Municipal duas técnicas para o exercício das funções inerentes a esse processo, uma da área de formação em Sociologia e outra em Serviço Social. O recrutamento de técnicos para o efeito prendeu-se com o facto de não existir na autarquia, até então, um serviço de acção social ou simplesmente um técnico com formação nas áreas citadas. A Câmara Municipal passou assim, a dispor de um serviço qualificado para a área da acção social, ainda que durante os primeiros dois anos de implementação da Rede Social, a despesa com os técnicos contratados fosse suportada pelo financiamento concedido pelo ISS, IP.

Nesta altura, embora a Rede Social tivesse um enfoque para as questões do planeamento estratégico, desde logo, a Assistente Social passou a ser solicitada para o exercício de outras funções, inerentes à prática do Serviço Social na autarquia, o que se foi articulando com os projectos e medidas planeadas pela Rede Social. Assim, pode afirmar-se que a Rede Social contribuiu fortemente para a afirmação do Serviço Social na Câmara Municipal da Batalha. Decorridos os dois anos de implementação do Programa da Rede Social, coincidente com o período de financiamento, a autarquia dispensou o recurso humano formado em sociologia e recrutou, com contrato a tempo certo, a Assistente Social com o objectivo de dar continuidade ao trabalho incrementado e de criar o Gabinete de Desenvolvimento Social, assegurando a promoção das políticas de desenvolvimento social local. Assim, a Assistente Social passou a ser a coordenadora da Rede Social e iniciou a formalização do Gabinete de Desenvolvimento Social, como aliás já se abordou.

Importa, contudo, clarificar que antes da implementação da Rede Social, a Câmara Municipal da Batalha recorria frequentemente ao serviço local da Segurança Social para obter informações sociais relativas a pedidos que surgissem na autarquia. Era pois comum o Assistente Social daquele organismo elaborar relatórios para a Câmara Municipal, ainda que tal situação fosse baseada numa parceria informal. Havendo esta possibilidade, a edilidade poderá ter considerado que o recurso humano poderia ser dispensado na autarquia, contudo, face ao aumento do volume de trabalho nesta área e à necessidade de implementação dos projectos da Rede Social, a autarquia ponderou o recrutamento da Assistente Social.

Reflectindo um pouco sobre o papel da Rede Social no desenvolvimento social local, importa realçar que alguns pontos fortes são identificados a esse nível, destacando-se a promoção de parcerias estratégicas locais; a realização local de Diagnósticos Sociais e definição local dos objectivos estratégicos e das prioridades de intervenção; a agilização e maior eficácia das respostas sociais por via da concertação local; o envolvimento/ participação de um conjunto alargado de agentes locais em todo o processo; a percepção da intervenção social numa perspectiva multi-sectorial de desenvolvimento social integrado (ruptura com modelos mais assistencialistas de intervenção); a introdução de metodologias de diagnóstico participado e de planeamento estratégico e a promoção de mudanças nas culturas organizacionais dominantes. A Rede Social possui também uma perspectiva territorializada de intervenção, pois é no local que os problemas acontecem e nele deverão ser encontradas as soluções para os resolver, de forma integrada e ajustada às necessidades e aos problemas dos indivíduos e/ou famílias, envolvendo todas as entidades que actuam em determinada comunidade, não excluindo claro a possibilidade de requerer recursos exógenos.

Por outro lado, alguns constrangimentos são sentidos no âmbito da concretização do objectivo de desenvolvimento social local, como sejam a inadequação à cultura organizacional e institucional dominante, caracterizada por: auto-centramento e isolamento de parte significativa das instituições e entidades locais, a pouca motivação e/ou recusa (latente ou manifesta) de alguns dirigentes (públicos e privados) para acederem à promoção de processos de partilha da tomada de decisão, a indisponibilidade de alguns dirigentes (públicos e privados) para se implicarem directamente nas estruturas locais da Rede Social, a falta de cultura de trabalho em parceria, a conflitualidade entre uma lógica de planeamento estratégico e uma lógica eleitoral (político-partidária), etc. A pouca relevância institucional e política atribuída ao Programa; a inadequação/fragilidade do enquadramento legal; a inexistência de linhas de financiamento próprias para execução dos Planos de Desenvolvimento Social (PDS)

e Planos de Acção (PA); a insuficiência de recursos humanos a nível local e ainda a insuficiência/carências ao nível do apoio técnico prestado às equipas locais e a desarticulação institucional (sobreposição de parcerias) são também apontadas como fragilidades da Rede Social (ISS, IP., 2005a). Existe também um alerta generalizado para a importância de se conceder institucionalmente maior relevância aos pareceres emitidos pelo CLAS. Sendo certo que algumas linhas de financiamento obrigam à inclusão daquele parecer no processo de candidatura, a percepção generalizada entre a maioria dos actores locais é que a sua importância, em termos de decisão, é muito diminuta porque não são vinculativos. Isto pode promover factores prejudiciais à consolidação das redes sociais concelhias, pois descredibiliza a própria Rede Social, conduzindo a uma desmotivação e uma continuação da intervenção casuística por parte de algumas instituições e entidades locais.

A Rede Social enfrenta, assim, no terreno uma série de condicionalismos que interagem nos seus resultados, continuando a ser “necessário que se desenvolva, quer do ponto de vista do pensamento, quer da acção, maior capacidade de passar de diagnósticos descritivos e de acções mais sectorizadas e tradicionais para diagnósticos interpretativos e respostas inovadoras que decorrem de um olhar integrado sobre a realidade e de uma efectiva integração de parcerias. No fundo, também aí reside a possibilidade de se definirem e impulsionarem efectivos projectos de desenvolvimento social local”. (ISS, IP., 2005a) Isto significa que o Programa da Rede Social, financiado por dois anos, aquando da elaboração dos documentos de planeamento (Pré-diagnóstico, Diagnóstico Social e PDS), permitiu a criação de um fórum de articulação entre parceiros, mas que rapidamente se desvirtuou do objectivo do desenvolvimento social local, porque a iniciativa de concretização dos projectos ali concertados, passou a ser quase exclusiva da autarquia, por razões de ordem orçamental.

3. A intervenção do Poder Local nas políticas sociais de âmbito nacional - a Plataforma Territorial Supraconcelhia do Pinhal Litoral

Neste ponto evidencia-se o papel do Poder Local na definição e concretização de medidas de política social de âmbito nacional, nomeadamente através das Redes Sociais e respectivas Plataformas Territoriais Supraconcelhias⁷.

Estas Plataformas são responsáveis por debater estratégias para a concretização do PNAI nos territórios, bem como analisar e promover a resolução ou o encaminhamento para o nível

⁷ Criadas pelo Decreto-Lei 115/2006, de 14 de Junho, que regulamenta as Redes Sociais, onde se define que as plataformas supraconcelhias garantem a articulação e o planeamento supraconcelhio, através da representação de diversas entidades pertencentes às NUT III.

nacional dos problemas que lhe forem apresentados pelos diferentes CLAS. Assim, as Plataformas Supraconcelhias das Redes Sociais, que permitem uma visão regionalizada dos principais problemas do país e potenciam intervenções mais integradas, foram relevantes para a realização do último PNAI 2008-2010 (ISS, IP. s/d), ao fomentarem uma articulação mais concreta com as instâncias nacionais.

O CLAS da Batalha integra a Plataforma Territorial Supraconcelhia do Pinhal Litoral, na sua modalidade alargada (plataforma) e restrita (núcleo operativo). No âmbito da plataforma, presidida pelo Director do Centro Distrital da Segurança Social, estão representados os dirigentes das entidades enquanto o núcleo operativo é constituído pelos técnicos coordenadores das Redes Sociais locais, Segurança Social, IEFP e Rede Europeia Anti-pobreza. A plataforma reúne quatro vezes por ano e o núcleo operativo reúne mensalmente para elaboração dos documentos de planeamento estratégico supraconcelhios, à semelhança do que é feito localmente por cada CLAS. Estes documentos supraconcelhios têm por objectivo sinalizar as problemáticas dos concelhos que integram a plataforma, bem como direccionar o planeamento da intervenção social para o nível supraconcelhio, contudo, apesar de problemas se cruzarem entre os concelhos, o facto é que outros não são comuns e não exigem a mesma prioridade, o que dificulta a realização de um plano de desenvolvimento supraconcelhio. Por outro lado, a participação das entidades e o reconhecimento da plataforma para a implementação de medidas locais é diminuto, o que vai provocando um absentismo nas reuniões periódicas e, por sua vez, uma desmotivação dos parceiros.

O principal objectivo da Rede Social e do PNAI, no âmbito da inclusão social, é o de conseguir, através de um planeamento concertado da intervenção social, uma perspectiva de desenvolvimento que integre as pessoas e grupos em situação de pobreza e/ou exclusão social, no sentido de uma cada vez maior qualidade de vida, contribuindo assim para o objectivo da coesão social. O contributo do PNAI para este objectivo situa-se num plano macro, definindo metas e prioridades nacionais, desenhando novas políticas sociais e elencando os instrumentos disponíveis para a intervenção. No plano micro ou local, a Rede Social está vocacionada para concretizar os objectivos e metas nacionais, traduzidos em projectos e acções específicas definidas em função dos problemas concretos identificados no local. Esta intervenção em prol dos cidadãos em situação de desfavorecimento ou de exclusão materializa-se em duas vertentes que se relacionam entre si, designadamente: na relação com os cidadãos e ao nível do planeamento. A primeira concretiza-se através de, nomeadamente, desenvolvimento de sistemas de atendimento integrado, baseados em protocolos entre várias entidades locais, que

integram a Rede Social; garantia e melhoria do acesso às respostas, serviços e equipamentos mais adequados às necessidades específicas sinalizadas; na implementação de sistemas de informação eficazes e ainda na criação de condições para que os cidadãos e as comunidades locais desenvolvam formas de organização e participem activamente na concepção e concretização de medidas e projectos que visam a resolução dos seus próprios problemas sociais. A segunda realiza-se através de uma cobertura racional e equilibrada dos territórios por equipamentos sociais e respectivas valências e serviços, de acordo com as necessidades e prioridades identificadas nos Diagnósticos Sociais, permitindo uma utilização mais eficiente, com eliminação de sobreposições e diferenças geográficas dos recursos envolvidos.

Concluindo, a relação entre os planos nacionais e as instituições locais é relevante na análise do Poder Local, já que parece existir um desconhecimento por parte de diversas instituições locais dos planos nacionais como o Plano Nacional de Acção para a Inclusão ou o Plano Nacional de Emprego. Se por um lado, é possível tomá-los como quadros orientadores da acção local, por outro também é possível ignorá-los; se por um lado é possível desenvolver com eles uma relação instrumental para a captação de financiamentos, por outro é possível procurar financiamentos e desenvolver actividades à margem das linhas instituídas nos planos nacionais. Neves et al (2010) apontam ainda que o *timing* da divulgação e execução dos planos nacionais, constitui um factor adicional para que se verifique esta disparidade de relacionamentos entre instituições locais e planos nacionais.

4. O Serviço Social no contexto das políticas municipais e nacionais promotoras do desenvolvimento social local

4.1. Infância e Juventude

Em matéria de infância e juventude, as políticas sociais da Câmara Municipal evidenciam-se pelo programa de atribuição de Bolsas de Estudo, o Programa de ocupação de tempos livres para jovens e ainda pela CPCJ. No que se refere às atribuições de Bolsas de Estudo, a Câmara Municipal atribui anualmente Bolsas de Estudo a jovens estudantes residentes no concelho e que se encontrem numa situação socio-económica adversa à frequência de grau de ensino superior, com o objectivo de promover a igualdade de oportunidades de acesso ao ensino e incentivar os jovens a prosseguir os estudos para além do ensino secundário. As bolsas de estudo da autarquia destinam-se a estudantes que satisfaçam condições previstas em regulamento municipal (anexo E), mas incide sobretudo nas situações de jovens com poucos

recursos económicos. No ano lectivo de 2010/2011, foram atribuídas 44 bolsas de estudo entre os 50,00€ e os 125,00€, respeitantes a renovações e novas candidaturas. O número de bolsas concedidas tem vindo a aumentar, proporcionalmente aos pedidos que dão entrada no GDS, provavelmente pelo agravamento das condições económicas das famílias e a dificuldades destas em suportar os custos com a frequência de ensino superior.

Quanto à ocupação de tempos livres para jovens, a Câmara Municipal tem vindo a aderir todos os anos ao Programa OTL do IPJ, através do acolhimento de jovens durante as férias escolares do Verão, com o objectivo de lhes proporcionar a participação em projectos onde podem ser úteis à comunidade. Neste programa, os jovens podem participar em projectos de distintas áreas, dependendo do interesse das instituições locais e da própria Câmara. Embora o programa OTL não se destine a jovens em situações de carência económica, a Assistente Social, ao elaborar as candidaturas, dá prioridade aos projectos de cariz social e possibilita aos jovens participantes o conhecimento da realidade social local e das IPSS's, colocando-os em contacto directo com as populações que usufruem dos serviços sociais locais. Esta é uma forma de sensibilizar as camadas mais jovens para o voluntariado e para a importância de apoios aos mais carenciados.

A este respeito note-se que no presente ano, não se realizou o Programa OTL, por falta de disponibilidade financeira do IPJ, entretanto fundido com o Instituto do Desporto. Face a este constrangimento, a Câmara pondera a criação do seu próprio Programa de OTL para jovens para garantir que os jovens tenham uma ocupação em projectos sociais, todos os anos.

Para além destes projectos municipais, a Câmara Municipal é ainda a entidade responsável pelo apoio logístico da CPCJ, após a sua criação pela Portaria n.º 400/2003, de 19 de Maio, em anexo F. A Assistente Social é a representante da autarquia na CPCJ da Batalha, na sua modalidade restrita e alargada, sendo responsável pela gestão de casos, elaboração de relatórios, aplicação de medidas de promoção e protecção, organização de acções de divulgação, gestão de processos na aplicação informática nacional, entre outros. De referir também que, em 2008, a Assistente Social assumiu funções de presidente da CPCJ da Batalha, em regime de substituição.

O concelho possui uma cobertura total no que respeita aos estabelecimentos de ensino pré-escolar, 1º ciclo e seguintes, contudo, há insuficiência de equipamentos de creche, tendo tal facto sido igualmente identificado pelos parceiros no Diagnóstico Social. No total, existem quatro IPSS's com valência de creche e um estabelecimento privado, o que é ainda insuficiente para a totalidade do concelho. Sendo um concelho rural, predominam ainda as relações intergeracionais, o que permite que muitas famílias recorram aos avós e familiares para cuidarem das crianças em idade de creche, face à insuficiência da resposta. Sendo que tal

resposta depende dos acordos de cooperação com a Segurança Social, a Câmara Municipal apoia as IPSS's locais a reforçar o pedido de alargamento de acordos junto desta entidade.

4.2. Idosos

No âmbito das medidas de apoio à população idosa, refira-se que em 2001, no Concelho da Batalha, 512 idosos viviam sós e 548 viviam com outro idoso. Em 2004, dos 15.542 habitantes, 2.796 eram idosos com mais de 65 anos. Actualmente, a Batalha atinge um Índice de Envelhecimento de 130,2%, Face a estes números e à exigência de reforçar o apoio aos idosos do concelho, que por vezes se encontram entregues a si próprios ou integrados em famílias não capacitadas para a satisfação das suas necessidades específicas, a Câmara Municipal da Batalha tem vindo a implementar algumas medidas de política social para apoiar esta faixa da população. Refira-se a implementação de medidas de promoção do bem-estar dos idosos, como sejam a ginástica geriátrica, a informática para séniores e a biblioteca itinerante, com percursos definidos para esta população. Estes projectos, pela sua especificidade, são coordenados pela Divisão da Cultura, Educação e Desporto da autarquia.

No entanto, outras iniciativas têm a sua coordenação pela Assistente Social, designadamente o Programa Novas Primaveras⁸, que se traduz num programa de artes performativas, que inclui a música, o teatro e a dança, resultado de uma parceria estabelecida com uma Sociedade Artística e Musical. O Encontro do Saber, é outra iniciativa de carácter pontual, com o objectivo de se reflectir sobre diferentes temáticas alusivas à terceira idade/envelhecimento. Este Encontro, tem normalmente um primeiro momento com um Fórum Temático (um dia, com convidados de renome na área) e outro momento com uma Feira Social (dois dias, com instituições locais expositoras que trabalham com idosos). O envolvimento dos idosos neste Encontro é uma mais valia para o sucesso do mesmo, contando-se sempre com a participação dos próprios na animação cultural, nos convívios institucionais e na dinamização de actividades e dos stands expositores.

A Câmara Municipal da Batalha, após a desactivação de algumas escolas primárias por ordem do Ministério da Educação, desafiou também os residentes locais a criarem, com o seu apoio, espaços de convívio nessas instalações. Tal desafio foi aceite, até ao momento, apenas por uma localidade onde desde 2008 funciona um centro de convívio, gerido pelos próprios idosos, com a supervisão da Assistente Social. Neste espaço, os idosos podem usufruir de

⁸ O programa decorre, normalmente, entre Setembro e Junho e oferece uma sessão duas vezes por mês a cada instituição do concelho com um tempo de duração nunca inferior a 45 minutos. O ano lectivo termina geralmente com uma sessão de encerramento, onde se promove a partilha das actividades realizadas entre as instituições e o convívio entre os utentes.

actividades lúdicas e desportivas promovidas pelo Município, como sejam a ginástica, a informática e a Biblioteca, para além das actividades diárias desenvolvidas pelos próprios (bordados, cartas, jogos, etc).

Outras iniciativas da autarquia como a parceria com a Fundação INATEL, na promoção do Turismo Sénior, permitem aos munícipes o acesso a programas de lazer para a terceira idade, a baixos custos, beneficiando os idosos com menores rendimentos.

Ainda ao nível da melhoria da qualidade de vida da população idosa, refira-se os programas de participação de medicamentos, Banco de Ajudas Técnicas, Loja Social e outros, que se apresentam adiante, por abrangerem outras camadas da população, que não só os idosos.

Considerando ainda a crescente preocupação da Câmara Municipal pelo bem-estar da população idosa, vários têm sido os investimentos feitos nesta área, destacando-se de seguida os dois mais recentes e que se consideram promotores do desenvolvimento local.

Em primeiro lugar, a Comissão Municipal de Apoio ao Idoso (COMAI), aprovada em Fevereiro último pela Assembleia Municipal. Constituem objectivos primordiais da COMAI proporcionar uma melhoria na qualidade de vida dos idosos; promover e efectivar os seus direitos; prevenir ou pôr termo a situações susceptíveis de afectar a sua segurança, saúde ou bem-estar e combater a exclusão social na população idosa. A COMAI é, no fundo, o culminar de uma necessidade sentida pelos parceiros locais, especialmente IPSS's e Técnicos de Serviço Social, na medida em que, no acompanhamento de casos, se confrontam com situações de maus-tratos e insegurança dos idosos. Por outro lado, face ao incremento de situações denunciadas pela comunidade relativamente a idosos isolados ou abandonados pela família, questionou-se a necessidade de criação de um grupo de trabalho que analise, diagnostique, investigue, articule com os familiares e comunique a instâncias superiores as situações tratadas em sede desta Comissão, quando necessário.

Neves et al (2010: 213) recomendam no seu estudo sobre a acção local que sejam criadas Comissões de Protecção de Idosos, com vista a garantir os direitos da população sénior e assegurar um aumento da sua protecção face a actos de negligência e de violência. Consideram também que estas Comissões podem ter funções mais alargadas, designadamente no âmbito da concepção de um modelo de rede de apoio local para as pessoas idosas. De certo modo, trata-se de uma Comissão semelhante às CPCJ, ainda que sem regulamentação legal nacional. Depara-se assim, com uma iniciativa de âmbito local, com recursos de parceria, que visa o desenvolvimento social, face a uma problemática identificada e que até então estava desprovida de apoios concretos. A Câmara Municipal é uma das primeiras autarquias do país a implementar esta Comissão.

Em segundo lugar, anuncia-se o projecto “Batalha@Ourém - parceiros em Rede Sénior”, que visa através de co-financiamento já aprovado pelo PRODER, a implementação de um projecto piloto para instalação de um sistema de comunicação on-line entre os idosos que estão integrados em IPSS’s, através daquilo a que se chama Gerontotecnologia. Para além da vertente comunicacional, pretende-se criar uma linha de apoio de emergência 24 horas, através da qual o utente, pela sua voz ou acção, alerta para uma chamada de emergência para a IPSS de acolhimento ou para os Bombeiros Voluntários. Este projecto patenteia uma iniciativa local, em parceria intermunicipal com Ourém, que abrange uma parte significativa dos idosos que se encontram mais isolados geograficamente e com graves dificuldades económicas, minimizando situações de abandono, isolamento e insegurança.

Reflectindo, as medidas nacionais destinadas à população idosa, sobretudo de carácter pecuniário, concretamente as pensões e mais recentemente o Complemento Solidário para Idosos, não são suficientes para garantir o bem-estar da população idosa, considerando-se estritamente necessária a promoção de políticas locais de apoio. Ora, perante a inexistência ou a insuficiência de medidas sociais provenientes do Estado Central, o Poder Local tem uma atitude proactiva a desenvolver medidas. Assumindo que a população idosa representa uma grande fatia da população local, com uma tendência crescente, está é uma área de investimento também crescente por parte da autarquia, pois as acções sociais desenvolvidas, acabam por ter implicações ao nível do desenvolvimento social local. Prova disto mesmo são também a atribuição de subsídios às IPSS’s, duas vezes por ano e com base em candidaturas por estas apresentadas, no âmbito dos apoios concedidos ao Associativismo Local. Desta forma, as IPSS’s recorrem a apoio económico da Câmara Municipal para a realização de determinadas actividades ou obras de reabilitação, permitindo-lhes uma melhoria dos serviços prestados à comunidade e aos seus utentes.

Para concluir, refira-se ainda que no concelho, existem três IPSS’s com valências para idosos, que cobrem todas as freguesias. Estas promovem respostas como Centro de Convívio, Serviço de Apoio Domiciliário (SAD) e Lar, ainda que apenas uma tenha esta última valência. O concelho tem uma cobertura suficiente ao nível das respostas de Centro de Convívio e SAD, mas claramente insuficiente no que respeita à resposta de lar, que não cobre as necessidades do concelho. Existe a intenção da criação de um Lar noutra freguesia, também por uma IPSS, mas para o qual se aguarda por financiamento. Esta é uma situação em que o GDS está limitado na sua actuação, podendo apenas emitir parecer aquando das candidaturas, dependendo a criação de novas respostas do parecer superior do ISS, IP..

4.3. Deficiência e dependência

A insuficiência de equipamentos e serviços de apoio à deficiência e famílias foi uma das problemáticas identificadas como prioritárias pela Rede Social aquando da elaboração do Diagnóstico Social em 2007, dada a inexistência no concelho de respostas sociais ou de programas destinados a pessoas dependentes e/ou deficientes.

Assim, em 2008, foi implementado o Banco de Ajudas Técnicas, com o objectivo de apoiar pessoas em situação de dependência cuja situação de saúde impõe a utilização de ajudas técnicas, minorando as dificuldades de mobilidade e facultando uma melhoria de cuidados na dependência, face a terceiros. Estas podem, a título de empréstimo, e desde que reúnam as condições de acesso ao apoio previstas em regulamento municipal (anexo G), usufruir de um conjunto de equipamentos⁹ que facilitem a sua mobilidade ou promovam o bem-estar em situações mais crónicas. Até à presente data, 125 munícipes já beneficiaram de ajudas técnicas da Câmara Municipal e tem havido um investimento contínuo da edilidade em equipamentos novos, face à constante procura de apoio.

O Banco de Ajudas Técnicas é um dos programas mais solicitados ao nível da acção social, sendo notória a impossibilidade dos munícipes em situação de carência económica acederem a este tipo de equipamentos pelos seus próprios meios. Apesar do ISS, IP. conceder apoios para ajudas técnicas, através da cedência de verbas para a aquisição dos equipamentos por parte das pessoas em situação de carência económica, tal apoio é muito limitado e apenas cobre duas a três situações por ano, para além da burocracia que o processo exige e que leva muitas pessoas a não avançar com o pedido. De modo a que o ISS, IP. continue a assumir a responsabilidade nesta matéria, a Assistente Social, perante os pedidos de ajudas técnicas, elabora informações e envia os documentos para o Serviço Local da Segurança Social, facilitando a instrução do processo naquele organismo e evitando a duplicação do pedido por parte dos utentes. A Câmara Municipal tem também este interesse em instruir os processos junto da Segurança Social, para que os equipamentos sejam devolvidos e direccionados a outros munícipes com necessidade do apoio. A vantagem é que com o programa municipal, é reduzido substancialmente o tempo de espera para uma ajuda técnica, o que é de todo importante em situações em que a dependência aparece inesperadamente.

Deste modo, considera-se a medida promotora do desenvolvimento social e por essa razão a autarquia continua a investir no programa. Conclui-se também aqui que, face à insuficiência

⁹ Almofadas, andarilhos, apoios de fixação à parede, bancos de banheira, cadeiras de banho rotativas, cadeiras de rodas, calcanheiras, camas articuladas, camas eléctricas, canadianas, colchões anti-escaras, grades laterais, entre outros.

da administração central, os serviços locais avançaram com uma medida alternativa, para dar resposta às reais necessidades da comunidade.

No que respeita ao apoio à deficiência, importa também apresentar o programa de apoio para crianças com necessidades educativas especiais, no domínio das actividades aquáticas terapêuticas, implementado no ano de 2010. Este programa permite que alunos que frequentam os estabelecimentos de ensino regular e que sejam residentes no concelho, usufruam gratuitamente de aulas de natação especializadas. O recurso à técnica da hidroterapia (que consiste na utilização da água para tratar doenças, aliviar dores, induzir o relaxamento e manter a saúde em geral) é garantida através da monitorização de um docente especializado que avalia o grau de dependência e do apoio necessário.

Actualmente, beneficiam deste programa semanal dez crianças com necessidades educativas especiais, com diferentes patologias, entre autismo, trissomia 21, atraso de desenvolvimento e cognitivo, síndrome williams e outros. A este respeito considera-se que mais uma vez, face às solicitações de pais com filhos em situação de deficiência, a Câmara Municipal extravasou as suas competências e concedeu às famílias um apoio essencial à recuperação e bem-estar das crianças e jovens que muitas vezes, por situações de carência económica, se vêm impossibilitados de recorrer a terapias médicas ou alternativas, custeadas pelas famílias.

Ainda relativamente às medidas de apoio à deficiência, após o Diagnóstico Social, a Câmara Municipal elaborou, em conjunto com a Santa Casa da Misericórdia local, uma candidatura ao Programa PARES, para criação da resposta social de Centro de Actividades Ocupacionais (CAO) para jovens com deficiência. No entanto, apesar da candidatura ter sido aprovada pelo ISS, IP., a mesma acabou por não ser executada por falta de verbas da instituição (25% dos investimento), envolvida na mesma fase na criação de uma Unidade de Cuidados Continuados. Por esta razão, o apoio a ceder foi cancelado e o projecto nunca chegou a ser implementado, o que se considera grave dada a extrema necessidade de valências para a população com deficiência, sobretudo para jovens a partir dos 16 anos, que depois de saírem do ensino regular, acabam por permanecer nas suas residências, sem qualquer ocupação e muitas vezes sem suporte familiar e social.

Para minimizar esta situação, a Câmara Municipal da Batalha é parceira noutra projecto intermunicipal com o concelho de Porto de Mós, numa valência de CAO, onde a entidade promotora é a Cercilei. Deste modo, cerca de oito jovens adultos deslocam-se com o apoio da Câmara Municipal às instalações da entidade no concelho vizinho, para poderem usufruir dos serviços prestados pela resposta social.

4.4. Emprego

No que se refere à política de emprego, desde 2009 que a autarquia possui um Gabinete de Inserção Profissional (GIP) com a finalidade de apoiar jovens e adultos desempregados na definição ou desenvolvimento do seu percurso de inserção ou reinserção no mercado de trabalho, em estreita cooperação com o Centro de Emprego de Leiria.

Até àquela data o concelho contava com uma UNIVA (antiga denominação para GIP), coordenada pela Associação Empresarial de Leiria - NERLEI, que através de um técnico superior prestava o apoio aos desempregados do concelho no que se refere às medidas de emprego. Contudo, aquando da criação dos GIP, pela Portaria n.º 127/2009 de 30 Janeiro (em anexo H), a Câmara Municipal elaborou candidatura e, tendo a mesma sido aprovada, deixou de existir o serviço pela NERLEI.

Considera-se que esta alteração teve uma génese sobretudo política, dado que aquela entidade tinha já uma experiência de dez anos neste domínio e que faria sentido dar continuidade, no entanto, por essa questão, tal serviço foi transferido pelo IEFP para a autarquia, mediante candidatura. Tendo em conta que o GIP desenvolve diversas actividades, designadamente, prestar informação profissional a jovens e adultos desempregados, apoiar na procura activa de emprego, captar ofertas de emprego junto das entidades empregadoras e divulgá-las junto dos desempregados, encaminhar para ofertas de qualificação, efectuar o registo das apresentações quinzenais, entre outras, o funcionamento do GIP deve, por lei, ser assegurado por um técnico superior, designado por Animador, neste caso, coincidente com a Assistente Social. Do nosso ponto de vista, o serviço prestado pelo GIP deveria ser desenvolvido por um técnico superior em exclusivo, dado o número de actividades a desenvolver e a especificidade das mesmas. Não sendo possível neste momento, à autarquia, recrutar recursos humanos para o efeito, as tarefas são desempenhadas pela Assistente Social, que acumula as funções do GIP, com as restantes do Gabinete de Desenvolvimento Social.

Esta situação provoca alguns constrangimentos ao funcionamento do GIP, nomeadamente no que se refere à captação de ofertas junto de empresas locais e encaminhamento de desempregados, por indisponibilidade da técnica em acompanhar devidamente todas as situações. Assim, pode afirmar-se que estão cumpridos os objectivos estatísticos, ao nível do registo das apresentações quinzenais e procuras activas de emprego, mas a qualidade dos encaminhamentos acaba por não ser a desejada, já que parte do trabalho é realizado por uma assistente administrativa, sem formação adequada para o efeito.

Para além desta situação, importa salientar também que, sendo um programa financiado pelo IEFP, pelo período de um ano, renovável, o montante suportado por este Instituto não é suficiente para a contratação de um técnico superior, o que revela ser uma transferência de competências sem o devido financiamento. Por outro lado, não são fornecidos ao GIP qualquer meios técnicos para uma boa concretização dos objectivos acordados, na medida em que os técnicos dos GIP não têm acesso à base de dados do Centro de Emprego, nem mesmo para consulta, o que dificulta a confirmação de inscrições, de encaminhamentos, de ofertas disponíveis, etc. Assim, o que se consegue saber por parte do Centro de Emprego, chega através do técnico de acompanhamento do GIP da Batalha, que ocasionalmente envia as ofertas disponíveis e outras informações. Este aspecto provoca muitas vezes desfasamentos entre a data de entrada da oferta no Centro de Emprego e o conhecimento da mesma pelo GIP. Os animadores dos GIP têm vindo a contestar esta situação e exigem o acesso à base de dados do Centro de Emprego, mesmo que permita apenas a consulta, pois produziria uma melhor eficácia e eficiência do serviço prestado pelo GIP.

Todos os meses cerca de 200 pessoas em situação de desemprego, recorrem aos serviços do GIP, quando no Concelho da Batalha se encontram contabilizadas 522 pessoas em situação de desemprego, segundo as estatísticas do IEFP referentes ao mês de Agosto (em anexo I). Assim, nem todas recorrem ao serviço do GIP, porque podem efectuar as apresentações periódicas quinzenais também na Junta de Freguesia da Batalha (onde só se fazem apresentações quinzenais) ou directamente no Centro de Emprego, notando-se que apenas os desempregados com subsídio têm a obrigatoriedade de apresentação quinzenal.

Concluindo, relativamente à criação do GIP, entende-se que se trata de uma transferência de competências da administração central para a local, ainda que sem o envio da verba respectiva para que o serviço seja prestado com qualidade. Face à actual situação de crise socioeconómica foram criados os GIP, com o intuito de reduzir o número de utentes nos Centros de Emprego e, por outro lado, com o objectivo de territorializar o atendimento e encaminhamento dos desempregados. O GIP permite um fácil acesso dos desempregados ao serviço, que desta forma evitam deslocações a Leiria e um serviço adequado, face ao conhecimento da realidade empresarial concelhia. Contudo, os objectivos não estão a ser cumpridos na sua totalidade porque faltam os recursos humanos em exclusividade, bem como os meios técnicos, como a base de dados do IEFP, o que se considera de extrema necessidade para o desenvolvimento de uma verdadeira política local de emprego.

Importa ainda referir que a Assistente Social interage frequentemente com a empresa municipal, Iserbatalha, através da qual se consegue a inserção de desempregados de longa duração ou beneficiários de RSI. Esta relação de proximidade com a empresa municipal permite atender a situações de pobreza, promovendo a inserção num posto de trabalho (temporário ou não) e a criação de hábitos de trabalho.

4.5. Pobreza e exclusão social

Em 2009, integrado num pacote de medidas anti-crise, a Câmara Municipal da Batalha implementou o Programa Municipal de Comparticipação de Medicamentos (regulamento municipal em anexo J), com o objectivo de apoiar a aquisição de medicação com receita médica do Serviço Nacional de Saúde (SNS) a pensionistas com mais de 65 anos ou dependentes e que se encontrem em situação de comprovada carência económica (rendimento per capita inferior a 70% do SMN).

Nos serviços locais, os utentes, sobretudo os mais idosos, frequentemente se lamentam do custo dos medicamentos e da despesa mensal com medicação, sabendo-se que muitos idosos gastam a quase totalidade da pensão em medicação e que outros não a chegam a adquirir por falta de dinheiro. Por isso, mediante a proposta do GDS, a Câmara Municipal aprovou o programa de apoio, que beneficia anualmente cerca de 150 idosos ou dependentes que se encontrem em situação de pobreza. Deste modo, os munícipes abrangidos podem usufruir de um apoio de 100,00€/ano para aquisição de medicamentos, a descontar directamente nas farmácias do concelho com as quais se elaborou protocolo de cooperação. De referir que o CSI prevê que os beneficiários possam ser ressarcidos de 50% do custo da medicação, pelo que a Câmara Municipal não apoia as situações em que os munícipes são beneficiários de CSI, para evitar sobreposição dos apoios ao nível da medicação.

A Assistente Social desenvolveu também um programa de apoio habitacional a estratos sociais desfavorecidos, com vista à erradicação de situações de habitabilidade desfavoráveis entre a população mais carenciada. Para acederem a este programa, os munícipes precisam de evidenciar a sua situação de carência económica, através da apresentação de documentação prevista no regulamento municipal (anexo K), juntamente com o formulário de candidatura. Os beneficiários podem ter acesso a cedência de materiais para a realização de obras que sejam consideradas essenciais para a satisfação das necessidades básicas de habitabilidade, mas a mão-de-obra fica sempre a cargo do requerente e é paga por este, salvo excepções

devidamente fundamentadas e aceites pela autarquia, em casos de manifesta insuficiência económica ou insegurança.

No Concelho da Batalha, não existe habitação social, o que significa que a política de habitação tem sido precisamente a atribuição de apoio habitacional aos estratos sociais mais desfavorecidos no sentido de promover a reabilitação das suas habitações. O Executivo Municipal nunca optou pela criação de bairros sociais e tal não parece estar previsto, nem foi identificado como uma necessidade para o concelho. Deste modo, o Poder Local entende que são evitados os problemas sociais que geralmente advêm dos bairros, à semelhança de outros concelhos. Também não se verificam apoios para o arrendamento, considerando a edilidade que tal medida poderia desresponsabilizar as famílias e criar uma dependência face à autarquia.

Relativamente às medidas locais de apoio à pobreza e exclusão social, foi também criada uma Loja Social para apoiar a população mais carenciada no que respeita a bens de primeira necessidade. A Loja Social (regulamento municipal em anexo L) é uma resposta solidária, de intervenção e emergência na área social, que surgiu no concelho como uma estrutura de atendimento e acompanhamento de proximidade, com o objectivo de suprir as necessidades de famílias carenciadas, através da recolha de bens usados ou novos, doados por particulares ou empresas. Foi inaugurada em 2009 com base numa parceria entre a Câmara Municipal e a Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários. O espaço da Loja Social destina-se a pessoas ou famílias em situação de vulnerabilidade social e com carência económica, que sejam beneficiários de Rendimento Social de Inserção, vítimas de catástrofes naturais, desempregados, utentes dos serviços sociais, entre outros devidamente sinalizados pela Segurança Social ou Câmara Municipal.

A Loja Social dispõe de bens ou produtos doados, que se encontrem em boas condições de higiene e/ou utilização, com a finalidade de serem reutilizados, designadamente, têxteis, vestuário, calçado, mobiliário e também alimentos. O espaço é gerido por um grupo de voluntários, que coordenam o espaço físico e a recolha e entrega de produtos, o que nos remete para a questão da importância do voluntariado no âmbito do desenvolvimento social local. Contudo, entende-se que o projecto deveria promover a educação para a saúde e a gestão doméstica no seio das famílias, pois estas também foram problemáticas identificadas pelos agentes sociais locais. A utilização dos bens doados, a confecção dos alimentos, a promoção de uma alimentação saudável, a segurança infantil, entre outras, são questões a ser trabalhadas com as famílias e que poderiam ser também impulsionadas pela Loja Social.

Importa aqui informar que também em 2009, foi criado o Banco Local de Voluntariado (BLV), cuja entidade enquadradora é a Câmara Municipal da Batalha. O BLV, criado no seguimento de celebração de protocolo de colaboração entre a autarquia e o Conselho Nacional para a Promoção do Voluntariado, cujo regulamento municipal se encontra em anexo M, tem como principais objectivos promover o encontro entre a oferta e procura de voluntários e organizações; sensibilizar os cidadãos para o voluntariado; divulgar programas e oportunidades de voluntariado; contribuir para o aprofundamento do conhecimento do voluntariado; acolher candidaturas de pessoas interessadas em fazer voluntariado e encaminhá-las para organizações promotoras e disponibilizar ao público informações sobre o voluntariado. Todos os voluntários inscritos no BLV da Batalha, cerca de 161, usufruem do direito a programa de voluntariado, que regula as relações mútuas entre a organização promotora, Câmara Municipal e o voluntário, bem como o conteúdo, natureza e duração do trabalho voluntário que este último se compromete a realizar; seguro de voluntário (pago na totalidade pela Câmara Municipal); formação geral e específica; cartão de identificação e certificação do trabalho voluntário. Refira-se que integram o BLV da Batalha as direcções das Associações Culturais, Recreativas e Desportivas do concelho, no seguimento de uma intenção da autarquia em reconhecer o trabalho desenvolvido pelo associativismo em prol do desenvolvimento local.

Os voluntários têm tido um contributo importante junto das camadas mais desprotegidas da comunidade local, designadamente, junto de doentes, utentes institucionalizados e carenciados, na medida em que todas as IPSS's do concelho possuem grupos de voluntariado organizado. Veja-se o exemplo da Unidade de Cuidados Continuados, em que o grupo de voluntários presta um apoio diário durante as refeições e nos momentos em que o convívio é promotor do seu bem-estar ou na resposta de Lar, em que os voluntários diariamente disponibilizam o seu tempo para acompanhar os utentes em algumas das suas actividades e momentos de lazer. Há também voluntários a exercer a sua actividade junto de crianças, integrados nas IPSS's com valências de creche, pré-escolar e ATL. Numa das IPSS's, verifica-se que o ATL se encontra a funcionar unicamente com um grupo de voluntárias, sem qualquer recurso humano especializado pertencente ao quadro de pessoal da instituição. Sobre este ponto, poderá ter interesse alertar para as situações em que o voluntariado se pode sobrepor ao trabalho profissional, como neste exemplo. Embora se considere como muito nobre a actividade dos voluntários junto da comunidade, o mesmo não deveria substituir o trabalho profissional, o que pode acontecer em algumas situações por falta de recursos financeiros. Sobre esta questão, pode igualmente mencionar-se o trabalho desenvolvido pelos

voluntários afectos à Loja Social, na medida em que nos dias de atendimento aos munícipes apenas os voluntários estão a gerir a entrega dos bens. Dada a indisponibilidade da Assistente Social, em comparecer naquele espaço nos dias de atendimento, a gestão é exclusiva dos voluntários, o que pode conduzir a situações constrangedoras, nomeadamente no que respeita à relação com os utentes encaminhados. Isto significa, por exemplo, que um utente que é acompanhado pelos serviços sociais locais e que é encaminhado para a Loja Social, por vezes tem uma atitude diferente perante os voluntários, apresentando-se ali como um detentor de direitos e exigente perante o que lhe é fornecido. Acontecimentos como estes poderiam ser dirimidos caso a Loja Social pudesse contar, paralelamente, com a presença do Assistente Social que lhe concede o apoio. Por outro lado, embora haja uma selecção dos voluntários para as diferentes actividades ou projectos, na prática uns revelam maior sensibilidade que outros para lidar com as situações de cariz social. Por vezes, chegam a entrar em conflito com os utentes quando não concordam com o que dizem, como o dizem, com determinadas condutas, ou porque simplesmente “ouvem falar” dos casos na rua e criticam o seu modo de vida. Ocasionalmente, os voluntários contradizem a opinião dos técnicos, sem conhecerem em profundidade a situação que os levou a usufruir do apoio. Ainda assim, é imprescindível o papel dos voluntários na Loja Social, pois só com este recurso local se consegue dar resposta às necessidades mais urgentes dos utentes.

Sobre esta dualidade entre trabalho profissional e voluntariado, interessa destacar de que modo é concretizada a distribuição de alimentos às famílias carenciadas no concelho. Especificamente, são responsáveis por esta distribuição de alimentos a Segurança Social e a Santa Casa da Misericórdia, através do Programa Comunitário de Apoio Alimentar a Carenciados (PCAAC); a Loja Social, através das doações e as Conferências São Vicente Paulo, através do Banco Alimentar Contra a Fome. No âmbito do PCAAC, as famílias são sinalizadas pela Segurança Social, IPSS's e até mesmo GDS e, após análise socioeconómica e instrução dos processos, os utentes usufruem do apoio alimentar comunitário duas vezes por ano. A distribuição destes alimentos é feita pela Santa Casa da Misericórdia, pela falta de recursos logísticos e humanos por parte da Segurança Social. Quanto à Loja Social, já enunciada, o apoio alimentar abrange as famílias sinalizadas pela Câmara Municipal e Segurança Social, sendo que os alimentos provêm das doações de particulares e empresas e também de campanhas nos supermercados locais. Em ambas as situações, as famílias são acompanhadas pela autarquia e pela Segurança Social, havendo uma partilha de informação para que não haja uma sobreposição excessiva dos apoios.

Finalmente, refira-se a distribuição de alimentos por parte das Conferências São Vicente Paulo¹⁰, que têm origem no Banco Alimentar Contra a Fome. Todos os meses um determinado número de famílias carenciadas do concelho usufrui do apoio destas instituições religiosas, ainda que não haja troca de informação com os serviços sociais locais relativamente às mesmas, o que leva a situações de sobreposição dos apoios. Por outro lado, no âmbito do apoio concedido pelas Conferências, muitos constrangimentos são enumerados pelos beneficiários, tais como a falta de rigor no acesso ao apoio, a intromissão na vida das famílias, a entrega de alimentos fora do prazo de validade e a cessação ou suspensão dos apoios sem aviso prévio. Pela experiência profissional da Assistente Social e trabalhos pontuais com as Conferências, foi possível observar que alguns registos das famílias se resumem à “alcunha” do titular, onde não constam dados pessoais actualizados nem identificação dos elementos do agregado familiar. Este aspecto parece-nos muito pouco profissional e não vai ao encontro de uma política de desenvolvimento local, contudo, apesar da Assistente Social já ter efectuado algumas diligências no sentido de haver uma partilha de informação para evitar duplicação de apoios e até mesmo no sentido do Banco Alimentar supervisionar a actuação das Conferências na distribuição do apoio alimentar, as mesmas não surtiram efeito até ao momento. A Igreja não abdica deste apoio, até porque tal vem acontecendo há décadas, quando nem sequer outras IPSS’s existiam no concelho. Sendo muito difícil desviar este apoio para outras instituições eventualmente mais capacitadas, a distribuição de alimentos a nível local fica aquém do que poderia ser um apoio concertado localmente.

Importa realçar também que, no âmbito das transferências de competências do Poder Central para o Poder Local, cabe aos Municípios a atribuição dos auxílios económicos aos alunos do 1º Ciclo, estando os restantes ciclos sob responsabilidade do Ministério da Educação. Os auxílios económicos encontram-se mais recentemente regulamentados pelo Decreto-Lei n.º 55/2009, de 2 de Março (anexo N), e constituem uma “modalidade de acção social escolar de que beneficiam as crianças que frequentam a educação pré-escolar e os alunos dos ensinos básico e secundário pertencentes a agregados familiares cuja condição socio-económica não lhes permite suportar integralmente os encargos decorrentes da frequência da educação pré-escolar ou do ensino básico e secundário” (Art. 28º, n.º 1). Tratando-se de um concelho de pequena dimensão, é possível ter um fácil conhecimento das situações apoiadas no âmbito dos

¹⁰ As primeiras Conferências de São Vicente de Paulo foram criadas na paróquia de Santa Justa e Rufina, em Lisboa, em 1859. Em 1880, funda-se uma Conferência em Coimbra e nesta altura surge a polémica no seio destas organizações pela oposição entre a caridade e filantropia e entre a caridade e a “caridade oficial” (Martins, 1999: 89)

auxílios económicos e, apesar da atribuição estar dependente do Escalão do Abono de Família (apenas Escalão 1 e 2 são abrangidos) vários alunos são previamente sinalizados pela Assistente Social para beneficiarem dos auxílios económicos. Esta sinalização tem por base os acompanhamentos efectuados no âmbito do RSI e CPCJ. Também as reclamações dos encarregados de educação são recebidas pela Assistente Social, que elabora informação social ao Executivo, para reapreciação das candidaturas.

Para concluir, refira-se o Rendimento Social de Inserção (RSI), enquanto medida de política social nacional que se concretiza "(...) numa prestação incluída no subsistema de solidariedade e num programa de inserção, de modo a conferir às pessoas e aos seus agregados familiares apoios adaptados à sua situação pessoal, que contribuam para a satisfação das suas necessidades essenciais e que favoreçam a progressiva inserção laboral, social e comunitária." (Art. 1º da Lei n.º 13/2003, de 21 de Maio). Podem requerer o RSI os indivíduos e famílias em situação de grave carência económica e que satisfaçam as restantes condições de atribuição previstas na lei.

No concelho em análise, esta medida é aplicada desde 1997, nessa altura sob a denominação de Rendimento Mínimo Garantido, passando em 2003 para Rendimento Social de Inserção. O RSI concretiza-se no concelho através do Núcleo Local de Inserção (NLI), sob a forma de comissão restrita, sendo de referir que integram este Núcleo cinco técnicos, representantes das seguintes entidades parceiras: Serviço Local de Segurança Social; IEFP; Centro de Saúde da Batalha; Agrupamento de Escolas da Batalha e Câmara Municipal da Batalha.

Relativamente à Assistente Social, as funções no âmbito do RSI incidem especialmente sobre a atribuição de auxílios económicos, apoios habitacionais, inserção no mercado de trabalho e pedidos de isenção ou redução das mensalidades de ATL. Face à actual crise socioeconómica, é notório o aumento do número de pedidos de isenção ou redução das mensalidades de ATL, já que estas representam uma despesa considerável no orçamento familiar. Atendendo às situações de carência económica, a autarquia aplicou uma medida de redução de 25% para irmãos que usufruam do mesmo serviço e, para além disso, com base nas informações da Assistente Social, é possível isentar ou reduzir para valores mínimos as mensalidades, quando se trate de situações de carência económica.

O facto de no concelho existirem poucos processos de RSI, 51 no total, e de haver uma grande interligação entre os serviços representados no NLI, permite que as medidas e os programas de inserção sejam afinados e promovam, no seu conjunto, uma política de desenvolvimento local.

CONCLUSÃO

Em Portugal, assiste-se nos dias de hoje ao desfecho dos processos de globalização e integração europeia e a uma nova reflexão sobre esses processos. O território municipal é atravessado pelos ritmos e pelas transformações globais, de âmbito económico, mas também político, social e cultural. Este processo traduz-se num agravamento das desigualdades sociais, perante o qual se questiona o lugar do Estado e das instituições sociais no combate à pobreza e exclusão social. Assim, se até agora tem cabido ao Estado desempenhar um papel predominante em matéria de política social, perante as actuais circunstâncias, levanta-se a questão do recurso à intervenção de outros actores sociais, através do Poder Local.

A descentralização administrativa das atribuições e competências do Poder Central para o Poder Local é defendida frequentemente como parte da própria ideia de participação dos cidadãos na vida pública, na medida em que esta seria tanto mais fácil quanto mais perto das populações o poder for exercido. Deste ponto de vista, a ideia de reforçar a actuação das autarquias e de lhes conceder um número cada vez maior de atribuições facilitaria a democracia participativa e seria mesmo um instrumento privilegiado de assegurar o desenvolvimento social local.

Os cidadãos procuram a Câmara Municipal e concretamente a Assistente Social, para apresentarem os seus problemas, com o intuito de que a proximidade com a autarquia os auxilie no tratamento de tais situações. A título exemplificativo, na autarquia, os últimos dois anos, têm sido marcados por um aumento substancial dos pedidos de apoio social, nomeadamente no que respeita a: auxílios económicos, no âmbito da acção social escolar, para almoços e manuais escolares; actividades de tempos livres, para frequência do serviço a um preço mais reduzido que o habitualmente praticado; atribuição de bolsas de estudo, para frequência de ensino superior; apoio habitacional para recuperação de habitações degradadas; pagamento em prestações de ramais de saneamento; pedidos de emprego, sobretudo pelos recentes despedimentos colectivos de indústrias locais; aquisição de medicamentos ou ajudas técnicas; apoio para acesso a bens de primeira necessidade como o vestuário e sobretudo alimentação. A crise socio-económica do país e que abrange também a Europa, influenciam assim o local, perante as adversidades em áreas conjunturais como o emprego e as desigualdades sociais, tendo os cidadãos de recorrer mais frequentemente aos apoios dos serviços locais.

Importa relevar que a transferência de atribuições e competências para o Poder Local está sempre relacionada com o debate em torno dos meios financeiros que lhe deve ser certificado para o exercício dessas competências. Isto significa que o Poder Central, ao efectuar transferências de competências para o Poder Local, sem que as mesmas sejam acompanhadas das respectivas transferências financeiras, pode incentivar a que o Poder Local fique desinteressado ao desenvolvimento de medidas. Objectivamente, embora se entenda que o Poder Local está num processo de mudança que lhe exige uma maior descentralização do poder, assume-se que as novas atribuições devem vir asseguradas com os meios técnico-financeiros da sua implementação. Caso contrário, essa descentralização de nada vale para o desenvolvimento local.

A discussão de hoje não é só em torno da descentralização, mas também da própria reorganização do Poder Local. Esta reorganização afecta as próprias autarquias, pela eliminação de freguesias e municípios como apresentado recentemente pelo Governo, no Documento Verde da Reforma da Administração Local (2011). Este principia que “vivemos um tempo em que o modelo de gestão deve ser analisado e estruturalmente melhorado, permitindo-se de tal forma o reforço saudável do Municipalismo”. O documento reconhece as autarquias locais como um veículo de descentralização de políticas que visam o desenvolvimento económico e social das populações. Um dos objectivos desta reforma, no âmbito da gestão municipal e financiamento, é equilibrar a descentralização de competências e a sua correcta adequação aos necessários mecanismos de financiamento, prevendo-se uma revisão do regime financeiro das autarquias.

Pela recente divulgação do documento, não estão ainda definidas as competências a transferir para as Câmaras Municipais, nem quais as alterações à Lei das Finanças Locais para que haja sustentabilidade financeira das autarquias, perante novas atribuições. No que respeita ao Concelho da Batalha, esta reforma não provoca alterações ao nível do território, não se prevendo a eliminação do Município nem de freguesias. Contudo, ao nível da organização dos serviços municipais, afectará o número de chefes de divisão, que passarão de cinco para três e eliminará o único cargo de director de departamento existente.

Ora, mantendo-se o debate em torno da descentralização de competências entre o Poder Central e o Poder Local, note-se que no caso da área social, as competências transferidas para as autarquias são ainda muito escassas e genéricas e sem regulamentação, pelo que o desenvolvimento das políticas sociais pelas Câmaras Municipais acaba por estar dependente dos interesses políticos do Executivo municipal. Relativamente à regulamentação na área

social, apenas de conhece a transferência de competências para as Câmaras Municipais em matéria de acção social escolar, no âmbito do 1º ciclo do ensino básico, através do decreto-lei n.º 55/2009, de 2 de Março. As restantes áreas de intervenção social estão desprovidas de regulamentação central, remetendo para o Executivo Municipal o seu desenvolvimento. Isto significa que um território pode considerar prioritária a intervenção social, enquanto outro pode priorizar outras áreas do domínio público local, promovendo desigualdades territoriais. Na área social, verifica-se uma tendência para o exercício de atribuições através de formas estabelecidas por contratos ou protocolos entre os municípios e o Estado ou outras entidades públicas, como os contratos-programa ou as parcerias. A título de exemplo, há IPSS's que através de protocolo celebrado com o ISS, IP., asseguram a coordenação do RSI. Não é o caso do Concelho da Batalha, provavelmente pelo número reduzido de processos, mas verifica-se já em concelhos limítrofes, o que revela nessas situações, a transferência do Poder Central para o Local, através do terceiro sector.

Neves et al (2010) alertam que embora se valorize a acção do local, não se deve remeter apenas para este nível a resolução dos problemas macroestruturais como o emprego e a desigualdade. Estes são exemplos de questões de âmbito nacional ou até mesmo internacional, para os quais o Poder Local não tem recursos para a sua resolução. No entanto, retoma-se a concepção de Rodrigues (1993), com a qual se concorda, para afirmar que não se concebe a acção local como capaz, por si só, de resolver os problemas de pobreza e carências. Não obstante, ela tem demonstrado poder contribuir de um modo crucial para a elaboração de estratégias e apresentação de respostas activas designadamente face a condições de precariedade económica e social.

Neste sentido, a autarquia da Batalha tem adoptado estratégias locais que visam a coesão e desenvolvimento social, assumindo uma atitude proactiva na definição de políticas e implementação de projectos sociais. Referiram-se no relatório as principais medidas planeadas e executadas pela Câmara Municipal nos últimos seis anos, mais concretamente pela Assistente Social, para diferentes grupos-alvo, onde se destacaram as área da infância e juventude, dos idosos, dependentes ou deficientes, emprego, e pobreza e exclusão social.

Todas as medidas enunciadas e outras eventualmente de carácter mais pontual, são neste momento consideradas importantes para o bem-estar dos cidadãos, mas reconhece-se a limitação financeira e até estrutural do Poder Local para a execução de outros projectos. Refira-se o projecto criado em 2006 que se intitulou de Farmácias Sociais, com o objectivo de distribuir à população carenciada medicamentos reutilizáveis, dentro do prazo de validade.

O projecto envolvia as farmácias locais e toda a comunidade local na recolha dos medicamentos, contudo, interesses farmacêuticos, pelo Infarmed, vieram a cancelar o programa, deixando uma franja da população desprovida do apoio. Deste modo, a tal atitude proactiva do Poder Local, pode confrontar-se com interesses de entidades nacionais, que acabam por colocar em causa a actuação do Poder Local, limitando a actuação deste.

No caso da Rede Social, a coordenação é também da Assistente Social o que implica uma constante actualização de dados estatísticos que caracterizam o concelho, bem como dos documentos estratégicos, como o Diagnóstico Social, Plano de Desenvolvimento Social e Planos de Acção. Por exemplo, o Diagnóstico Social do concelho encontra-se desactualizado, mas aguarda-se pelos resultados dos Censos 2011 para que seja possível recorrer a dados mais actualizados. Importa reter a importância que a Rede Social tem para a dinamização da parceria local, para a eficácia das respostas sociais por via da sua definição e concertação local, para a introdução de metodologias participativas e para o envolvimento dos agentes locais nos diferentes processos de planeamento. Contudo, apontam-se alguns constrangimentos à Rede Social como a pouca relevância institucional e política atribuída ao Programa, a inexistência de linhas de financiamento próprias para a execução dos projectos e a sobreposição de parcerias. No caso da Rede Social da Batalha, verifica-se uma desmotivação dos parceiros, evidenciada pela falta de comparência nos plenários e a pouca articulação com as restantes entidades e Núcleo Executivo.

Quanto à criação do Gabinete de Inserção Profissional (GIP), este não partiu de proposta da Assistente Social, mas antes de uma proposta do poder político. Trata-se de um gabinete que funciona sob a coordenação do IEFP, através do Centro de Emprego de Leiria, e como já houve oportunidade de referir, é a área funcional do Gabinete de Desenvolvimento Social com maiores dificuldades de execução. Lembra-se que o GIP deveria funcionar a tempo inteiro com um técnico superior, o que não acontece, por este ser coincidente com a Assistente Social, que assume assim, mais esta valência. Não podendo estar no atendimento do GIP diariamente, o recurso possível foi uma administrativa, sem formação na área. Deste modo, considera-se que estão aquém os objectivos fixados para o GIP, sobretudo os de carácter qualitativo. Isto significa que há dimensões que são desenvolvidas pelo GIP, como o controlo das apresentações quinzenais e alguns encaminhamentos para ofertas de trabalho. No entanto, outras deveriam ser igualmente trabalhadas, como o acompanhamento personalizado dos cidadãos (elaboração de currículos, cartas de apresentação, etc.), captação de ofertas junto das empresas e a inserção dos desempregados num trabalho, o que não ocorre, por falta de disponibilidade da Assistente Social.

A Associação Nacional de Municípios Portugueses - ANMP atesta, neste seguimento, que a intervenção dos municípios em matéria de acção social tem ganho, com a actual conjuntura económica, uma importância de grande relevo. Os municípios excedem as suas competências, ao projectarem e materializarem atempadamente diferentes intervenções face aos problemas sociais que surgem nos seus territórios, designadamente, no que respeita a precariedade no trabalho, desemprego, perda de habitação, custos na medicação, degradação habitacional, solidão da população envelhecida, respostas à deficiência, combate à toxicoddependência, violência doméstica, protecção de crianças e jovens, entre outros. (ANMP: 2011)

Neste contexto, o Serviço Social, enquanto área do conhecimento do domínio social que fornece contributos para a concepção e compreensão de políticas sociais e que propõe ainda formas de intervenção em prol do bem-estar da população, aparece como um importante recurso ao Poder Local. Estando as autarquias mais interventivas na esfera social, necessitam de técnicos qualificados que possam responder e levar a cabo as novas atribuições municipais, em matéria de desenvolvimento social local. Daí que os Assistentes Sociais integrados em autarquias, sejam agentes privilegiados, por terem um conhecimento real do território a que se destinam as medidas sociais. Contudo, a acção dos Assistentes Sociais está muito relacionada com as políticas sociais definidas, de acordo com o preconizado por cada Executivo municipal. Esta situação retoma a questão dos interesses políticos do Poder Local e à maior ou menor relevância da área social, por não estarem definidas as suas competências neste domínio.

Segundo a perspectiva de Raichelis (2009), embora historicamente os Assistentes Sociais exercessem a sua profissão na implementação das políticas públicas, como “executores terminais das políticas sociais” (Netto, cit in Raichelis, 2009), esse perfil tem vindo a sofrer alterações e embora ainda seja predominante, abrem-se novas áreas de trabalho profissional. Os Assistentes Sociais passam pois a ser requisitados também na formulação e avaliação de políticas, bem como no planeamento e na gestão de programas e projectos sociais, verificando-se uma ampliação dos seus espaços ocupacionais.

No que se refere ao Serviço Social na Câmara Municipal da Batalha, o seu percurso é ainda muito recente e remonta ao ano de 2005, altura em que a Assistente Social foi contratada para a implementação do Programa da Rede Social no concelho. Até então, não existia nos serviços municipais um gabinete de acção social, nem o recurso do Assistente Social. As (poucas) iniciativas de âmbito social encontravam-se pois dispersas por outros serviços da autarquia, sem que houvesse um técnico qualificado para o efeito.

Assim, a Assistente Social acompanhou desde o início o processo de implementação e decurso do Serviço Social na Câmara Municipal da Batalha, assumindo a responsabilidade do Gabinete de Desenvolvimento Social, onde é o único recurso humano existente. Esta situação reflecte, desde já, a falta de interesse pelos anteriores Executivos municipais em investir na área social, o que desde as últimas eleições autárquicas ficou mais atenuado, face à integração de um vereador a tempo inteiro para o pelouro da Acção Social. Por outro lado, a evolução do Serviço Social na autarquia dá-se se houver recursos humanos para o seu desenvolvimento, o que neste momento não acontece, já que as políticas sociais implementadas e em execução já esgotam a capacidade de trabalho da única Assistente Social.

Nesta relação entre o Poder Local e o poder técnico, importa realçar como são planeadas e executadas as políticas sociais na Câmara Municipal da Batalha. Verifica-se na situação concreta da Assistente Social, que esta participa em todo o processo inerente à implementação das medidas. A Assistente Social é quem planeia e apresenta o projecto ao Executivo municipal, mas também o responsável pela sua implementação, quando aprovado. Este processo remete para a elaboração de regulamentos municipais, criação de fichas e formulários necessários, recepção e recolha de candidaturas, análise socio-económica da situação concreta, notificação dos interessados, gestão da medida, avaliação da mesma, entre outros procedimentos administrativos. Todos estes passos, aquando da elaboração de medidas sociais, se encontram, portanto, sob a responsabilidade da Assistente Social.

De registar também que as propostas da Assistente Social junto do Executivo têm merecido a aceitação pelo poder político, como também não têm sido fonte de contestação por parte dos partidos políticos da oposição.

Das políticas municipais desenvolvidas pela Câmara Municipal, verificou-se que estas contribuem para o desenvolvimento social local, ao promoverem uma melhoria na qualidade de vida dos seus destinatários. Contudo, entende-se que este desenvolvimento local não é condicionado só pelo local mas também pelas relações nacionais e internacionais, que acabam por se espelhar no local, por exemplo no acesso a programas comunitários, que no caso da Batalha é dificultado pela tipificação social do ISS, IP., onde está bem posicionado. Isto significa que há interesses exteriores que influenciam o desenvolvimento nacional e também o local, pois as questões de maior impacto, como o emprego e a pobreza, não são possíveis tratar apenas localmente.

Apesar do Assistente Social ter um papel cada vez mais preponderante na execução das políticas de desenvolvimento local, a sua prática profissional tem limitações por não ser

capaz, por si só, de resolver problemas sociais de génese estrutural, influenciados pelos contextos nacional e internacional. Refira-se por exemplo, que a já referida Reforma do Poder Local assenta numa dimensão política por força do Memorando de Entendimento estabelecido entre o Governo Português, a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional, no âmbito do qual foi assumido o compromisso político da reorganização da Administração Local até Junho de 2012, o que revela o poder das relações internacionais naquilo que é depois destinado ao Poder Local.

Esta espiral de influências revela-se a nível local, por exemplo, na questão dos apoios económicos, influenciando as participações de actividades de tempos livres, a participação de medicamentos, o investimento no Banco de Ajudas Técnicas, a atribuição de bolsas de estudo, entre outros. Actualmente, apenas as situações de extrema carência económica são apoiadas, havendo uma redução significativa no número de apoios concedidos e no orçamento a eles destinado. Isto sugere que se até agora as Câmaras Municipais extrapolavam as suas competências na área social, as mesmas poderão, nesta conjuntura, retrair-se em função de interesses superiores, sobretudo de carácter económico.

Uma nota final para relevar que inerente à prática do Assistente Social, está implícito o princípio dos direitos humanos. Trabalhando em diferentes sistemas políticos, os profissionais de Serviço Social garantem e defendem os direitos dos utentes individuais ou colectivos, ao mesmo tempo que tentam satisfazer as suas necessidades. De facto, a intervenção da Assistente Social na autarquia acontece perante algumas situações em os direitos humanos se encontram ameaçados, como por exemplo, no afastamento das crianças das suas famílias, nas situações de violência doméstica, nas situações de abandono, de abuso sexual, entre outras. Ora, se a concretização dos direitos humanos depende também das políticas de desenvolvimento económico e social, então aí o Assistente Social pode ter um forte papel na implementação dessas políticas, pelo seu conhecimento directo das condições de vida dos cidadãos.

Concluindo, é fundamental continuar a investir na consolidação do Serviço Social no Poder Local, através do desempenho de novas atribuições e competências, perante o enfrentamento às questões da pobreza e exclusão social. É também importante que o Assistente Social caminhe na direcção do desenvolvimento da política social local como espaço de criação e generalização de direitos. Mas é também crucial que o Assistente Social enfrente as dificuldades da implementação das medidas no território e esteja desperto para a influência dos processos macroestruturais, nacionais ou internacionais na sua acção local.

BIBLIOGRAFIA

- Buarque, Sérgio C. (1999). Metodologia do planeamento de desenvolvimento local e municipal sustentável. Brasília.
- Câmara Municipal da Batalha (2005). 1ª Revisão do Plano Director Municipal – Análise e Diagnóstico - Volume I; Batalha.
- Carvalho, Ana Filipa dos Santos (2009). Serviço Social e Metodologia do Atendimento Integrado. Dissertação de Tese de Mestrado em Serviço Social. Lisboa: ISCTE.
- Constituição da República Portuguesa (1997) (10ª ed). 4ª revisão; Lisboa: Quid-Juris.
- Costa, Alfredo Bruto da (coord.) (2008). Um olhar sobre a pobreza. Lisboa: Gradiva.
- Henriques, Paula Manuela (2006). O Serviço Social nos Municípios, dos anos 80 à actualidade: o distrito de Viseu. Coimbra: ESAE. Tese de mestrado em Serviço Social apresentada à Escola Superior de Altos Estudos do ISMT.
- Iamamoto, Marilda Villela (2009). Os espaços sócio-ocupacionais do assistente social. Em Conselho Federal de Serviço Social (CFESS), Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (ABEPSS), *Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais*. Brasília-DF: CFESS, ABEPSS.
- INE (2001). Censos 2001 : resultados definitivos : XIV recenseamento geral da população. Lisboa.
- ISS, I.P. (2005b). Tipificação das Situações de Exclusão em Portugal Continental. Lisboa.
- ISS, I.P. (s/d). Plano Nacional de Acção para a Inclusão 2008-2010. Lisboa.
- ISS, IP. (2005a). Avaliação do Programa Rede Social. Lisboa: ISS, IP..
- Manso, J. R. Pires; Simões, Nuno M. (2007). Os municípios e a qualidade de vida em Portugal: proposta metodológica com vista à sua mensuração e ordenação; Covilhã: Observatório para o Desenvolvimento Económico e Social, Universidade da Beira Interior.
- Martins, Alcina Maria de Castro (1999). Génese, Emergência e Institucionalização do Serviço Social Português. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Menezes, Manuel (2002). Serviço Social Autárquico e Cidadania: a experiência da Região Centro. Coimbra: Quarteto.
- Montañó, Carlos (1996). O Serviço Social frente ao neoliberalismo - Mudanças na sua base de sustentação funcional-ocupacional, in Conferência pronunciada no I Congresso Universitário Internacional de Trabalho Social, São José de Costa Rica - Brasil.

- Montañó, Carlos (2001). Políticas sociales estatales y “tercer sector”: el proyecto neoliberal para la actual respuesta a la “cuestión social”. XII Seminario Latinoamericano de Escuelas de Trabajo Social. Perú, 28-31 de Octubre de 2001.
- Montañó, Carlos (2007). Terceiro Sector e Questão Social: crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Cortez.
- Mozzicafreddo, Juan et al. (1988). Poder Autárquico e Desenvolvimento Local. Revista Crítica de Ciências Sociais n.º 25/26. Dez 1988. Lisboa.
- Neves, Tiago (coord.); Cruz, Isabel; Silva, Maria do Rosário (2010). Acção Local no Combate à Pobreza e Exclusão Social. Porto: Legis Editora.
- Nunes, Maria Helena (2004). Serviço Social e Regulação Social. Agência do Assistente Social. Porto: Estratégias Criativas.
- Organização Nações Unidas (1999). Direitos Humanos e Serviço Social. ISSS: Lisboa.
- Raichelis, Raquel (2009). O trabalho do assistente social na esfera estatal. Em Conselho Federal de Serviço Social (CFESS), Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (ABEPSS), *Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais*. Brasília-DF: CFESS, ABEPSS.
- Rodrigues, Fernanda; Stoer, Stephen R. (1993). Acção local e mudança social em Portugal. Lisboa: Fim de Século.
- Ruivo, Fernando (2002). O Poder Local e Exclusão Social. Coimbra: Quarteto.
- Sá, Luís de (2000). Introdução ao direito das autarquias locais. Lisboa: Universidade Aberta.

Publicações electrónicas:

- ANMP (2011). *Competências exercidas pelos municípios sem os correspondentes meios*. Acedido em 10 Agosto de 2011 em <http://www.anmp.pt/files/cong/19/doc/TEMA3.pdf>
- Documento Verde da Reforma da Administração Local (2011). *Uma Reforma de Gestão, uma Reforma de Território e uma Reforma Política*. Acedido em 1 de Outubro de 2011 em http://www.portugal.gov.pt/pt/GC19/Documentos/MAAP/Doc_Verde_Ref_Adm_Local.pdf
- FIAS (2011). *Definição de trabalho social*. Acedido em 21 de Julho de 2011 em <http://www.ifsw.org/p38000411.html>
- IEFP (2011). *Concelhos - Estatísticas Mensais - Agosto*. Acedido em 30 de Setembro de 2011 em http://www.iefp.pt/estatisticas/MercadoEmprego/ConcelhosEstatisticasMensais/Documents/2011/SIE-Desemprego_Registado_por_concelhos_Ag2011.pdf
- INE (2007). *Estudo sobre o poder de compra concelhio*. Acedido em 5 de Setembro de 2011 em http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_publicacoes&

- INE (2011a), *Censos 2011 - Resultados preliminares*. Acedido em 27 de Agosto de 2011 em http://censos.ine.pt/xportal/xmain?xpid=CENSOS&xpgid=ine_censos_publicacoes
- INE (2011b) *Rendimento e Condições de Vida – 2010*. Acedido em 3 de Setembro de 2011 em www.ine.pt
- Terceiro Sector (2011). *O que é o terceiro sector*. Acedido em 22 de Setembro de 2011 em <http://www.3sector.net/>

Documentos legislativos:

- Decreto-lei n.º 115/2006, de 14 de Junho. *Diário da República n.º 114 – I Série A*. Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social. Lisboa.
- Decreto-lei n.º 55/2009, de 2 de Março. *Diário da República n.º 42 - I Série*. Ministério da Educação. Lisboa.
- Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro. *Diário da República n.º 215 - I Série A*. Assembleia da República. Lisboa.
- Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro. *Diário da República n.º 219- I Série A*. Assembleia da República. Lisboa.
- Portaria 400/2003, de 19 de Maio. *Diário da República n.º 115 - I Série B*. Ministério da Justiça e Ministério da Segurança Social e do Trabalho. Lisboa.
- Portaria n.º 127/2009, de 30 de Janeiro. *Diário da República n.º 21 - I Série*. Secretário de Estado do Emprego e da Formação Profissional. Lisboa.
- Regulamento n.º 894/2010, de 21 de Dezembro. *Diário da República n.º 245 - II Série*. Câmara Municipal da Batalha. Lisboa.