

ISCSP

INSTITUTO SUPERIOR DE
CIÊNCIAS SOCIAIS E POLÍTICAS
UNIVERSIDADE DE LISBOA

U LISBOA

UNIVERSIDADE
DE LISBOA

**Governança Pública na Resposta Social Creche:
Estudo dos Acordos de Cooperação entre o
Estado e as IPSS do distrito de Setúbal**

Aluna: Marta de Jesus Carvalho Nunes

Orientadora: Professora Doutora Sandra Isabel Rasteiro Firmino

Dissertação para obtenção de grau de Mestre
em Administração Pública

Lisboa

2020

WWW.ISCSP.ULISBOA.PT

ISCSP

INSTITUTO SUPERIOR DE
CIÊNCIAS SOCIAIS E POLÍTICAS
UNIVERSIDADE DE LISBOA

U LISBOA

UNIVERSIDADE
DE LISBOA

Governança Pública na Resposta Social Creche: Estudo dos Acordos de Cooperação entre o Estado e as IPSS do distrito de Setúbal

Aluna: Marta de Jesus Carvalho Nunes

Orientadora: Professora Doutora Sandra Isabel Rasteiro Firmino

Dissertação para obtenção de grau de Mestre
em Administração Pública

Júri:

Presidente:

Doutor João Manuel Ricardo Catarino, Professor Catedrático do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa;

Vogais:

Doutora Ana Lúcia da Silva Romão, Professora Auxiliar do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa;

Doutora Ana Maria Pereira dos Santos, Professora Auxiliar do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa;

Doutora Sandra Isabel Rasteiro Firmino, Professora Auxiliar do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa, na qualidade de orientadora.

Lisboa

2020

WWW.ISCSP.ULISBOA.PT

Agradecimentos

À minha orientadora, Professora Doutora Sandra Firmino, expresso a minha profunda gratidão, pela transmissão de conhecimentos, apoio, disponibilidade e rigor que sempre demonstrou.

Agradeço às minha chefias, pelo incentivo para que continuasse este trabalho, quando se afigurava difícil conciliar o estudo com a carreira profissional.

Agradeço à Sílvia Pereira e à Cristina Lira, pelas suas opiniões, pois resultaram em alterações que muito valorizaram o trabalho.

Quero agradecer a todos os entrevistados pelo seu contributo que tornou possível este trabalho.

Por último agradeço aos meus pais pelo incentivo e apoio, pois sem eles não teria sido possível atingir este objetivo.

Resumo

A presente dissertação, realizada no âmbito do Mestrado em Administração Pública, visa estudar o tipo de mecanismos e estruturas de governação utilizados na prestação de bens e serviços sociais, no âmbito dos acordos de cooperação entre o Estado e as Instituições sem fins lucrativos. Neste estudo, foi considerado o caso específico das Instituições do Distrito de Setúbal, no âmbito da resposta social creche. Ao nível teórico, a investigação recorreu aos conceitos relevantes para a definição dos mecanismos de governação, sobretudo os modelos da Nova Gestão Pública e da Governança, que associámos à governação através dos instrumentos do mercado e das redes, mas não deixando de lado o Modelo Profissional Weberiano, associado ao exercício da hierarquia. Foi utilizada uma metodologia de investigação mista, assente na realização de uma análise documental aos principais documentos normativos, de entrevistas semiestruturadas a dirigentes e técnicos superiores do ISS, I.P. e das instituições sem fins lucrativos, e de um questionário aplicado às instituições sociais que atuam no distrito de Setúbal, com acordos de cooperação. A análise e discussão dos resultados levou-nos a concluir que, embora o discurso dos entrevistados denote uma presença de atributos de “cooperação” na relação entre o Estado e as instituições sem fins lucrativos, o modelo de rede existente não assume uma postura suficientemente colaborativa, sendo a natureza da relação essencialmente formal e contratual, com um processo de controlo bastante centralizado, que o fazem assemelhar à presença de linhas de autoridade hierárquica, fruto da visão da relação como entre “tutela” e “delegado”. No que diz respeito à provisão do bem social creche, com base nas perceções recolhidas, existe uma boa qualidade do serviço prestado. No entanto, destaca-se a necessidade de repensar o atual modelo de financiamento, de forma a assegurar a adequação do custo da resposta social ao tipo de participação realizada e face aos rendimentos das famílias.

Palavras chave: Governação Pública, Estado, Instituições sem fins lucrativos, acordo de cooperação, creche

Abstract

This dissertation, conducted for the Master in Public Administration, aims at examining the type of mechanisms and governance structures to deliver public goods and social services within the cooperation agreements between the State and institutions of the social sector. This study considered the specific case of the institutions of the social sector of the District of Setúbal, with cooperation agreement for the valence of Nursery.

The analysis model is based in the relevant concepts for the definition of Governance models, especially the New Public Management and Governance, that we have linked to government through the market and network instruments not leaving aside the weberian bureaucratic model. associated with hierarchy. It has been conducted a mixed research, using literature review and semi-structured interviews to managers and technical staff of the ISS, I.P. and to the leading members of institutions of the social sector. Analysis and discussion of results led me to the conclusion that the relation between the State and the institutions of the social sector although denote the presence of cooperation attributes the network model does not assume enough collaborative posture being the nature of the relation essentially formal and contractual, with a control process considerable centralized similar to the presence of hierarchy authority as a result of a relation view like "tutelage" and "delegated." Concerning the provision of the valence of Nursery, based on the collected perceptions exists a good quality of the service. However stand out the need of rethink the atual financing model in order to ensure the adequasy of the valence`s cost according to type of the contribution face to familiy incomes.

Keywords: Public Governance, State, Institutions of the social sector, cooperation agreement, nursery

Índice

1. Introdução.....	1
1.1.Problema de investigação	1
1.2.Objetivos de Pesquisa	2
1.2.1.Objetivo principal.....	2
1.2.2. Objetivos secundários	2
1.3. Pertinência do Trabalho	2
2. Enquadramento teórico-conceitual	3
2.1. Modelos de Governação	3
2.1.1.Modelo Profissional Weberiano	3
2.1.2. Modelo da Nova Gestão Pública (NGP).....	5
2.1.3. Governança Pública.....	8
2.2. Mecanismos de Governação	11
2.2.1. Mecanismo de Hierarquia	12
2.2.2. Mecanismo de Mercado	13
2.2.3. Mecanismo de Redes	15
3.Opções Metodológicas.....	18
3.1.Modelo de Análise	18
3.1.1. Questões de investigação.....	21
3.2. Enfoque Metodológico.....	21
3.2.1. Instrumentos de recolha de dados.....	22
3.2.2. Recolha de dados.....	22
4.Acordos de Cooperação entre o Estado e as IPSS	24
4.1. As características institucionais das IPSS em Portugal.....	24
4.2 O papel do Estado	26
4.3 Modelo de Cooperação entre o Estado e as Instituições sem fins lucrativos.....	28
5.Análise e Discussão dos Resultados	31

5.1. Relação entre as IPSS e o Estado.....	31
5.1.1. Tipo de relacionamento.....	31
5.1.2. Caracterização da relação.....	32
5.2. Papel do Compromisso de Cooperação 2017-2018 no reforço da parceria.....	36
5.2.1. Documento estruturante no processo de cooperação.....	36
5.2.2. Definição e cumprimento dos objetivos a alcançar com o Compromisso.....	37
5.3. Regras existentes nos acordos de Cooperação.....	39
5.3.1. Nível de formalização.....	40
5.3.2. Acesso às respostas sociais.....	40
5.3.3. Forma de financiamento das respostas sociais.....	41
5.4. Avaliação do PROCOOP.....	42
5.5. Modelo de acompanhamento e fiscalização da resposta social creche.....	43
5.5.1. Caracterização da resposta social creche.....	43
5.5.2. Serviços do Estado responsáveis pelo acompanhamento da resposta social.....	44
5.5.3. Serviços do Estado responsáveis pela fiscalização da resposta social.....	45
5.5.4. Atribuição de responsabilidades a cada Serviço.....	45
5.5.5 Acompanhamento da resposta social creche.....	46
5.6. Atual quadro regulatório.....	47
5.6.1. Legislação emitida.....	47
5.6.2. Avaliação dos instrumentos.....	48
5.6.3. Aplicação dos mecanismos.....	48
5.7. Provisão do bem social creche através dos acordos de cooperação.....	50
5.7.1. Qualidade do serviço prestado.....	50
5.7.2. Grau de cobertura da resposta social.....	51
5.7.3. Comparticipação atribuída.....	52
5.7.4. Modelo de financiamento.....	53
5.7.5. Seleção dos utentes.....	54
5.8. Discussão dos principais resultados.....	56

Conclusão.....	61
Bibliografia.....	65

Anexos

Anexo A – Questionário

Anexo B - Guião de entrevista

Anexo C- Matriz de Codificação Inicial dos Dados

Anexo D – Grelhas de análise de conteúdo (Quadros I a VII)

Quadro I - Relação entre as IPSS e o Estado

Quadro II - Compromisso de Cooperação 2017-2018 no reforço da parceria

Quadro III - Regras existentes nos acordos de Cooperação

Quadro IV - Avaliação do PROCOOP

Quadro V - Modelo de acompanhamento e fiscalização da resposta social creche

Quadro VI - Atual quadro regulatório

Quadro VII - Provisão do bem social creche através dos acordos de cooperação

Anexo E – Análise de dados do Questionário

Anexo F - Transcrição Integral das entrevistas

Índice de Figuras

Figura 1 – Modelo de Análise.....	19
-----------------------------------	----

Índice de Tabelas

Tabela 1 – Elementos chave da NGP.....	6
Tabela 2 – Processo de transformação nos mecanismos de governação.....	9
Tabela 3 – Comparação entre Mecanismos de Governação.....	11
Tabela 4 – Codificação das entrevistas.....	23
Tabela 5 – Tipo de Relacionamento.....	31
Tabela 6 – Tipo de Relacionamento: natureza contratual.....	32
Tabela 7 – Relação vertical com controlo centralizado.....	33
Tabela 8 – Principais Focos de conflito/tensão.....	34
Tabela 9 – Relação de Complementaridade.....	35
Tabela 10 – Cumprimento dos Objetivos do Compromisso 2017-2018.....	38
Tabela 11 – Principais vantagens do PROCOOP.....	42
Tabela 12 – Principal Limitação/Insuficiência do PROCOOP.....	42
Tabela 13 – Atribuição de responsabilidades a cada serviço.....	46
Tabela 14 – Reforço dos Mecanismos existentes.....	49
Tabela 15 – Criação de Novos Mecanismos.....	50
Tabela 16 – Modelo de Financiamento: capacidade de assegurar a provisão	54

1. Introdução

1.1. Problema de investigação

O presente trabalho de dissertação incide no estudo do tipo de mecanismos e estruturas de governação utilizados na prestação de bens e serviços sociais, no âmbito dos acordos de cooperação entre o Estado e as Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS).

A transição das formas mais tradicionais de governação hierárquica para a governação em rede poderá ser vista como o resultado da própria transformação do Estado. A tradicional estrutura hierárquica, como forma de coordenação de atividades foi quebrada, dando origem à criação de parcerias entre o setor público e o setor privado e a um novo papel para as organizações não lucrativas (Araújo 2005).

O mercado social é partilhado por entidades lucrativas e organizações sem fins lucrativos, sendo a intervenção do Estado efetuada maioritariamente através das IPSS, com a celebração dos acordos de cooperação.

Em Portugal, o Estatuto das IPSS e as características dos acordos de cooperação assinados entre estas e o Estado parecem ter acentuado a tendência para estas organizações se concentrarem em determinadas áreas de atuação e serviços prestados, nomeadamente no setor da Segurança Social e Formação Profissional, da Saúde e da Educação.

As IPSS têm, como obrigação inerente ao seu âmbito de atuação e serviços prestados, o dever de cumprir os normativos existentes. Como tal, em função dos acordos e contratos assinados com o Estado, são obrigadas a prestar serviços aos cidadãos nas condições previamente acordadas.

De acordo com a Lei de Bases da Economia Social (LBES), está previsto que as organizações do Terceiro Setor assegurem “os necessários níveis de qualidade, segurança e transparência aos seus membros utilizadores e beneficiários” (artigo 8º da Lei n.º 30/2013, de 8 de maio).

Por um lado, o Estado assegura o financiamento da resposta social, via acordo de cooperação; por outro lado, as IPSS comprometem-se a seguir uma série de procedimentos, sendo a ação fiscalizadora realizada pelo Estado.

De entre as áreas de atuação abrangidas pelos acordos de cooperação, entre o Estado e as IPSS, o nosso estudo irá incidir sobre a área de Infância e Juventude, mais concretamente na resposta social de creche.

Face a estas considerações, definimos como pergunta de partida para a presente investigação: Como se define a resposta social de tipo creche no que se refere à eficácia dos mecanismos e estruturas de governação adotados?

1.2. Objetivos de Pesquisa

1.2.1. Objetivo principal

- Analisar a eficácia existente nos acordos de cooperação entre o Estado e as IPSS, na resposta social Creche, ao nível dos instrumentos de governação adotados.

1.2.2. Objetivos secundários

- Estudar a evolução do papel do Estado no domínio da cooperação com as IPSS, no âmbito dos contratos estabelecidos para a oferta da resposta social Creche;
- Caracterizar os acordos de cooperação como instrumento/mecanismo de governação pública;
- Verificar de que forma o Estado exerce a fiscalização e garante a coordenação da política pública ao nível da resposta social Creche;
- Compreender se a provisão do bem social creche está a ser assegurado de forma eficaz, através dos acordos de cooperação.

1.3. Pertinência do Trabalho

Na elaboração do presente trabalho, estiveram motivações profissionais e académicas.

Ao nível académico esperamos poder preencher a lacuna existente, nos estudos de investigação sobre a matéria em análise, contribuindo para um maior conhecimento sobre os acordos de cooperação entre o Estado e as Instituições sem fins lucrativos na resposta social creche, ao nível dos instrumentos de governação adotados. A nível internacional, verifica-se a existência de vários contributos científicos, acerca do estudo dos contratos estabelecidos entre o Estado e as instituições sem fins lucrativos, tendo em vista a provisão de bem públicos (veja-se: Jupp 2008, Eggers 2008 e Shergold 2008).

Relativamente à realidade portuguesa, embora tenhamos localizado alguns estudos que abordam a temática dos mecanismos de governação entre o Estado e as instituições sem fins lucrativos (Ferreira 2009 e Almeida 2011) não conseguimos localizar um estudo específico para a resposta social creche. Acresce-nos mencionar que a análise efetuada, ao recair apenas sobre o Distrito de Setúbal, possibilita a análise, a um nível microsocial, do papel das instituições sem fins lucrativos, no processo de produção do bem social, pelo que nos parece que este trabalho tem relevância sobretudo porque acrescenta conhecimento sobre uma realidade empírica, ainda desconhecida de sobremaneira.

O quarto capítulo apresenta a investigação empírica, apresentando a contextualização e enquadramento legal, no âmbito dos acordos estabelecidos entre o Estado e as instituições sem fins lucrativos para a resposta social creche. No capítulo cinco, os resultados são analisados e interpretados, com vista a responder às questões de investigação.

Por último, apresentam-se as principais conclusões do estudo, uma reflexão sobre as limitações da presente investigação e sugerem-se pistas para investigação futura.

2. Enquadramento teórico-conceptual

2.1. Modelos de Governação

2.1.1. Modelo Profissional Weberiano

O modelo burocrático ou profissional weberiano consolidou-se após a segunda guerra mundial e predominou nas Administrações Públicas de vários países até finais dos anos noventa (Araújo 2007).

De acordo com Eliassen e Sitter (2008), as características fundamentais do modelo de organização weberiano podem ser resumidas a cinco pontos principais:

1. Organização hierárquica e distribuição da autoridade, em que a responsabilidade máxima se situa no topo;
2. As competências assentam em regras formais e o poder discricionário é estritamente regulado. As leis administrativas estabelecem procedimentos e parâmetros para o uso de sanções;
3. Divisão especializada do trabalho;
4. A Administração Pública opera de acordo com regras processuais escritas, bem definidas e transparentes;

5. Os funcionários públicos são recrutados a tempo inteiro.

Stoker (2006:45) é mais elucidativo quanto à natureza da relação de trabalho entre os funcionários e a Administração Pública. Deste modo, acrescenta que estes são nomeados com base no mérito, sendo que o seu sistema de carreira enfatiza a continuidade e a progressão no longo-prazo.

Weber defendeu uma conceção instrumentalista (funcional e orgânica) da Administração relativamente ao poder político, sustentando que este exerce a sua atividade recorrendo à força material (coação) através de um aparelho administrativo de tipo burocrático e hierárquico (organização de forma piramidal) e servindo-se de instrumentos de regulação jurídica (Carapeto 2014).

Segundo Bilhim (2013:41), “Em Weber encontra-se a definição mais completa de burocracia, enquanto organização que realça a precisão, a velocidade, a clareza, a regularidade, a fiabilidade e a eficiência, conseguidas através da criação da divisão do trabalho, da hierarquia de poderes, regras e regulamentos detalhados”.

Weber insiste em que a burocracia é potencialmente superior aos sistemas baseados na autoridade carismática ou na autoridade tradicional. Todavia, para que tenha sucesso, é necessária a existência de regras formais (cf. Rocha 2013).

De acordo com Araújo (2007), o modelo Weberiano enfatiza o controlo hierárquico, o qual permite abordar vários problemas associados com a produção e fornecimento de bens e serviços. A principal vantagem reside na sua capacidade de gerir fluxos de informação num sistema centralizado de comunicação. Por outro lado, a sua estabilidade garante a continuidade da atividade administrativa mesmo em situações de instabilidade política.

O modelo de governação que assenta nos princípios organizacionais weberianos tem sido alvo de várias críticas. Eliassen e Sitter (2008:97) referem que o modelo weberiano assumiu um certo grau de homogeneidade na prestação de serviços públicos e que os seus princípios centralizadores focados nos procedimentos formais, no controlo da legalidade, transparência, linhas claras na responsabilidade política e prestação de contas, podem não ter o mesmo grau de importância em todos os casos de prestação de serviços públicos. Conforme a área em que é prestado o serviço público, assim podem surgir outras preocupações mais importantes, como por exemplo, na área da educação, onde poderá ser dada uma maior importância ao

foco da academia, à existência de autonomia local e à consulta e participação dos trabalhadores no processo.

Na opinião de Ferraz (2013), o alargamento das funções do Estado para as áreas sociais, tendo em vista a resolução de problemas mais complexos nas sociedades contemporâneas, não se coaduna com o modelo organizacional burocrático, o qual assenta em procedimentos rígidos e numa hegemonia de rotinas e procedimentos valorizando sobretudo processos. Caso o contexto deixe de ser previsível, as normas e procedimentos que haviam sido definidos, deixam de fazer sentido e geram as chamadas “disfunções burocráticas”.

Para Merton (1957), os aspetos negativos da burocracia derivam essencialmente de causas estruturais, nomeadamente a sua devoção para com as regras, a qual leva a que estas se transformem em valores absolutos, o que face a contextos especiais e não previsíveis irá interferir na capacidade de resposta por parte daqueles que elaboraram as normas gerais. Consequentemente, os princípios fundamentais, identificados no modelo weberiano, como geradores de eficiência, perante situações específicas, podem produzir ineficiência. O autor identificou as seguintes disfunções na burocracia (1957:111-4):

- Sobrevalorização dos meios em desfavor dos fins da organização. Os trabalhadores públicos tendem a perder de vista as finalidades públicas para que foi criada a organização que integram, face ao imperativo de cumprimento de regras;
- Excesso de formalismo na forma escrita domina a burocracia;
- Resistência à mudança;
- Despersonalização do relacionamento com dificuldade no atendimento aos cidadãos e conflitos com o público;
- Centralização da autoridade manifestada através de sinais de autoridade.

2.1.2. Modelo da Nova Gestão Pública (NGP)

Segundo Carvalho (2001:46), a “ideologia, mudança cultural ou estilo de gestão, de seu nome *managerialism*, refletiu-se nas últimas décadas num movimento de reforma e modernização administrativa que perpassou pelos vários países da OCDE – a *New Public Management*, cuja denominação em português se convencionou por Nova Gestão Pública (NGP) ”.

O núcleo da NGP é a combinação dos mecanismos de mercado e de ideias e técnicas de gestão do setor privado, aplicados quer à reforma institucional (através da introdução dos

mecanismos de mercado), quer à reforma administrativa (através do melhoramento da gestão, tendo como objetivos fundamentais a redução da despesa pública, o reforço da responsabilidade e a satisfação do consumidor) (Carapeto 2014).

A NGP tem a sua origem no que Hood (1991) denomina por “um casamento de dois diferentes conjuntos de ideias. De um lado, perfila-se a nova economia institucional; por outro, apresentam-se as ondas sucessivas de administrações de tipo empresarial no setor público” (p.5).

Para Hood (1991), a NGP apresenta os seguintes elementos-chave:

Tabela 1- Elementos chave da NGP

Doutrina	Significado	Justificação
Gestão Profissional atuante.	Controlo ativo, visível, discricionário, existe "liberdade para gerir".	<i>Accountability</i> exige uma atribuição de responsabilidade às ações e não à difusão de poder.
Padrões e Medidas de desempenho explicitas.	Definição de objetivos, metas e indicadores de sucesso, de preferência expressos em termos quantitativos.	<i>Accountability</i> exige uma clara definição de objetivos.
Maior ênfase no controlo de resultados.	Alocação de recursos e renumerações ligadas à medida da performance; Quebra da burocracia centralizada.	Necessidade de enfatizar resultados em vez de procedimentos.
Tendência para a desagregação de unidades.	Quebra das unidades monolíticas, operando em uma única linha orçamental.	Necessidade de separar a provisão e os interesses da produção; Ganhos de eficiência na utilização de contratos.
Tendência para uma maior competição.	Mudança para a utilização de contratos e procedimentos concursais.	Rivalidade é a chave para custos baixos e padrões de qualidade.
Ênfase nos estilos de gestão praticados no setor privado.	Maior flexibilidade na contratação e utilização de prémios.	Necessidade de utilização de ferramentas de gestão privadas no setor público.
Maior ênfase na disciplina e parcimónia na utilização de recursos.	Redução dos custos diretos e aumento da disciplina laboral.	Necessidade de controlar a procura de recursos no setor público e "fazer mais com menos".

Fonte: Hood (1991:4)

O recurso à contratação e às agências para o fornecimento de serviços públicos permitiu a clarificação das atividades de natureza política e das atividades de natureza executiva, bem como a definição de mecanismos de controlo dos resultados (Araújo 2013).

A adoção da NGP significa a reconfiguração da Administração Pública, no que alguns autores apelidaram uma transformação do Estado Burocrático para um Estado Managerial. Esta mudança não significa que o Estado tenha abandonado as políticas sociais, mas estas deixam, em grande medida, de ser implementadas pelas organizações públicas. Por outras palavras, estabelece-se uma separação entre financiamento e prestação e adquire expressão o Estado Regulador (Rocha 2013).

As relações entre o poder político e as estruturas responsáveis pela produção/prestação de bens e serviços públicos reduziram-se significativamente, passando a efetuarem-se preferencialmente com recurso a contratos. A utilização da contratação e outros mecanismos de mercado alteraram o fornecimento de bens pelo Estado através do recurso a agentes privados do terceiro setor e do setor lucrativo. Esta nova relação que se estabeleceu foi regulada através de um equilíbrio entre legislação do governo e forças do mercado (Araújo 2007).

A NGP está associada a uma série de reformas estruturantes nas Administrações Públicas. No entanto, a adoção das ideias e técnicas associadas a este modelo de governação, não tem sido linear, o que conduziu à existência de várias abordagens. Eliassen e Sitter (2007:101) identificam três elementos principais nas tendências reformadoras da NGP:

- Reorganização do Setor Público, através da descentralização do poder decisório pelas unidades públicas, transferindo o poder para os gestores de cada unidade administrativa, com a intenção de separar o decisor político do prestador do serviço;
- Promover a competição dentro do Setor Público ou através da competição direta entre os fornecedores públicos e privados;
- Alterações nas configurações organizacionais e novas técnicas de gestão.

Como problema de fundo da NGP, Peters e Pierre (1998:230) identificam a introdução de uma dimensão competitiva em áreas do setor público, pois as organizações públicas nunca foram projetadas para aquele objetivo, mas sim para assegurarem a legalidade e a igualdade. Um problema associado à mudança da cultura organizacional é frequentemente mais difícil de resolver do que uma alteração da estrutura organizacional.

Stoker (2006:55-6) identifica os seguintes problemas principais associados à NGP:

- Gestão focada no cumprimento de objetivos e não nas exigências políticas. Os políticos fixam os objetivos, mas estes são normalmente negociados com os gestores;
- Orientada para o mercado e cliente, onde os cidadãos são reduzidos a consumidores, não podendo questionar os objetivos do fornecimento dos serviços, mas apenas a comentar a sua qualidade. Como resultado, a NGP evidencia uma

forte preocupação com os ganhos de eficiência e com a maximização do valor do dinheiro;

- Redução da importância do papel da experiência e capacidade profissional, através da transferência do poder dos profissionais para o comando estratégico da organização.

2.1.3. Governança Pública

O conceito de governança tem diferentes significados para diferentes autores.

Para Rhodes, governança representa: “uma mudança no significado de governo, referindo-se a um novo processo de governação; ou a uma condição alterada da regra ordenada; ou um novo método pelo qual a sociedade é governada” (citado por Rodrigues 2013:104).

Existem pelo menos seis definições distintas de governança: como Estado Mínimo; como Governança Corporativa; como Nova Governança; como “Boa Governança”; como Sistema Sócio Cibernético; e como Redes auto-organizadas (Rhodes 2000).

Kooiman (2000, 2003) distingue entre formas de Governança que vão desde o Governança Hierárquica e “Co-Governança”, envolvendo combinações de atores públicos e privados, até à Auto Governança (Eliassen & Sitter 2008).

No caso da conceptualização de governança como redes, uma multiplicidade de atores interage e participa nos processos de conceção e implementação em redes de políticas públicas (Rodrigues 2013).

De acordo com Rhodes (1996), as redes (*networks*) partilham as seguintes características de governação:

- Interdependência entre organizações públicas, privadas e voluntárias;
- Interações contínuas entre os membros da rede;
- Interações do tipo da teoria de jogos, baseado na confiança e reguladas através das regras do jogo acordadas entre os participantes da rede;
- Elevado grau de autonomia em relação ao Estado.

Kickert, Klijn e Koppenjan (1997) evidenciam o potencial para a inovação nas “redes de políticas” (*policy networks*), que ligam políticas públicas no seu contexto estratégico e institucional, concentrando-se no tipo e natureza das relações desenvolvidas por atores

públicos, semipúblicos e privados. Esta nova forma de governação promove a cooperação entre os participantes dentro da estrutura de relacionamentos interorganizacionais.

Assiste-se a um esforço de coordenação entre as várias organizações que fornecem serviços públicos numa tentativa de obter maior integração da atividade das mesmas. Esta nova fase de mudança da Administração Pública, centrada na introdução de novos mecanismos de coordenação, teve reflexo em três áreas importantes das organizações: na forma de trabalho em equipa; na forma como as organizações prestam contas do trabalho feito (*accountability*) e nas formas de fornecimento de serviços públicos (Araújo 2013).

À unidade do Estado produtor e distribuidor de serviços públicos sucedeu-lhe uma diversidade de operadores com diferentes naturezas jurídicas e missões. O Estado cedeu o seu lugar único a uma miríade de operadores de tal forma que o Estado já muitas vezes nem é o ator mais importante na rede de relações institucionais (Bilhim 2013).

Uma outra dimensão de governança em rede, abordada por autores como Shergold (2008) e Jupp (2008) é a governança colaborativa. De modo a melhorar os processos e resultados de governação (desenvolvimento e execução da política pública), é essencial a colaboração entre a diversidade de partes interessadas, as quais possuem diferentes graus de influência, autonomia e capacidade, bem como diferentes interesses, expectativas e valores (Shergold 2008).

De acordo com Shergold (2008), os mecanismos de governação passam por um processo de transformação, que vão desde o comando até à colaboração.

Tabela 2 – Processo de transformação nos mecanismos de governação

Comando: Processo com controlo centralizado, com linhas de autoridade hierárquica.
Coordenação: Processo coletivo de tomada de decisão, imposto às instituições participantes.
Cooperação: Processo de partilha de ideias e recursos, para benefício mútuo.
Colaboração: Processo de criação partilhada, negociado entre instituições autónomas.

Fonte: Shergold (2008: 20).

Para O'Flynn (2008), o aumento do interesse pela governança colaborativa pode ser resumido a três proposições-chave:

- A colaboração como forma de encorajar a confiança e reduzir conflitos;
- A colaboração para “abrir” as competências distintivas de outros setores;

- A colaboração como meio de uma abordagem transformacional na melhoria dos serviços prestados.

O setor público continua no centro da governança em rede, o qual mantém um vasto poder, devido à sua capacidade de gestão de recursos, à sua experiência e conhecimento, à sua autoridade legislativa e regulatória e ao controlo financeiro exercido através dos contratos e subsídios atribuídos. O processo de colaboração continua a refletir uma relação hierárquica entre os vários atores, através de uma estrutura imposta pela Administração Pública (Shergold 2008).

Kooiman (2003) defende que as linhas divisórias entre os setores público e privado se estão a tornar cada vez mais fluídas e os interesses não são apenas públicos ou privados, já são frequentemente partilhados. A tomada de consciência sobre a necessidade de cooperar com outros atores sociais não converteu as intervenções governamentais tradicionais em obsoletas. Simplesmente ocorreu uma crescente consciencialização, não só das limitações da tradicional ordem e controlo público como mecanismo de governação, mas também da necessidade de um maior número de abordagens de modo a dar resposta aos problemas sociais. Também para Jupp (2008) os serviços públicos podem beneficiar com o processo de colaboração com instituições do Terceiro Setor. Referindo que os contratos estabelecidos com instituições não lucrativas, podem gerar serviços mais eficazes e eficientes, do que aqueles gerados unicamente através da competição.

Diversos autores procuraram face à emergência deste modelo compará-lo à NGP. Deste modo, enquanto a NGP se baseia na reorganização, regulação, contratos e incentivos, a Governança baseia-se num conjunto mais amplo de instrumentos de política.

Na opinião de Bovaird e Löffler (2003:11), os domínios da NGP e da Governança Pública estão separados, mas interligados. Um é precursor do outro e devem coexistir e trabalhar em conjunto, através de mecanismos apropriados. No entanto, quando são interpretados de pontos de vista divergentes, podem ser detetadas as contradições entre os dois modelos.

Ao escrever do ponto de vista da Governança, Rhodes (1996:663-4), identifica quatro fraquezas da NGP: estar concentrado nos três 'Es' - economia, eficiência e eficácia e na maximização do valor do dinheiro; obsessão pelos objetivos; ênfase nos resultados e não nos processos; contradição entre competição e coordenação, devido a um baixo nível de

interdependência entre os vários atores que tem como resultado a falta de confiança necessária para desenvolver um equilíbrio nas negociações.

2.2. Mecanismos de Governação

Atualmente existe uma pressão sobre o Estado de maneira a aplicar um conceito adequado de boa governação, que reúna simultaneamente valores de eficiência, legitimidade, equidade e coesão social. Não se trata de escolher o melhor mecanismo de governação, mas sim de conseguir a melhor combinação possível, que contribua para um maior valor acrescentado para o serviço público (Tenbessel 2005).

A cada modelo de gestão pública está associado um mecanismo de governação, os quais podem ser agrupados em: mecanismos de hierarquia, mecanismos de mercado e mecanismos de redes (Verhoest et al. 2014).

O mecanismo de hierarquia implica a produção de bens e serviços através de interações de autoridade, operacionalizadas em regras e planeamento, estabelecidos no seio de organizações burocráticas. No mecanismo de mercado, a coordenação entre instituições é baseada na competição e trocas entre os atores. Por sua vez, no mecanismo de redes, a governação toma a forma de cooperação, sendo as relações estabelecidas com base no reconhecimento mútuo de interdependência, confiança e responsabilidade de cada um dos atores (Verhoest et al. 2014).

Tabela 3. Comparação entre Mecanismos de Governação

	Hierarquia	Mercado	Redes
Base Conceptual	Relações de Emprego	Contrato	Complementaridade
Meios de Comunicação	Rotinas Formais	Preço	Relacionamento
Métodos de Resolução de Conflitos	Administrativo; Supervisão	Tribunal	Normas de Reciprocidade
Grau de Flexibilidade	Baixa	Alta	Média Alta
Grau de Compromisso entre as partes	Médio Alto	Baixo	Médio Alto
Clima	Burocrático, Formal	Competição	Benefícios Mútuos
Agentes	Dependentes	Independentes	Interdependentes
Base Teórica	Burocracia Weberiana	Novo Institucionalismo económico	Teoria das Redes

Fonte: Adaptado de Powell (1990:300)

2.2.1. Mecanismo de Hierarquia

Segundo o mecanismo de hierarquia, as organizações são estruturadas conforme os princípios da organização hierárquica, assentes na autoridade e no seguimento de regras com base legal, as quais se revelam mais adequadas em gerir uma grande diversidade de pessoas, mesmo que dispersas por uma vasta área geográfica. A força das organizações hierárquicas reside na sua fiabilidade, ou seja, a capacidade de produzir um largo número de bens e serviços, assegurando a sua qualidade e a sua capacidade em reportar a forma como os recursos foram utilizados (Powell 1990).

A Administração Pública é tradicionalmente caracterizada por organizar a sua estrutura de acordo com o modelo weberiano, assente numa separação vertical das tarefas e autoridade, controlo hierárquico, regulamentos internos, estabilidade, carreira e neutralidade. Por estas características, entende-se, normalmente, que esta estrutura está adequada às funções do governo (Araújo 1998).

É um mecanismo associado à autoridade, assente na distribuição de responsabilidades e no estabelecimento de linhas diretas de controlo. Podem ser utilizados, tanto os instrumentos de gestão (estruturas formais de comunicação de tipo *top-down* ou relatórios financeiros de controlo de resultados), como instrumentos estruturais (mudanças organizacionais, coordenação e monitorização e relações claras e diretas em matéria de responsabilidade e controlo). O controlo é exercido *a priori*, com o intuito de verificar a conformidade da ação com o cenário previsto e pré-estabelecido. (Verhoest et al. 2014).

De acordo com Araújo (2000), o mecanismo de governação hierárquico apresenta, como a limitação à inovação, uma cultura mais centrada no procedimento do que no desempenho, falta de responsabilização e transparência.

As soluções de coordenação hierárquica sofrem de limitações que podem prejudicar a sua eficiência, nomeadamente quando são confrontadas com flutuações pronunciadas na procura de determinado bem ou serviço ou perante alterações imprevisíveis no mercado (Powell 1990).

Para Eggers (2008), o mecanismo de governação hierárquico está em declínio, provocado pela necessidade de resolução de problemas sociais complexos impulsionado por novas ferramentas que permitem a criação de respostas inovadoras. O foco central não está na

organização de pessoas e programas, mas na gestão dos recursos, tendo em vista a produção de valor público.

Apesar das críticas ao mecanismo de governação hierárquico, Kooiman sugere que a governança hierárquica não desapareceu das sociedades contemporâneas, mas tem antes sofrido alterações e redefinições (citado por Rodrigues 2013:110).

Também Verhoest et al. (2014) defendem que o mecanismo de hierarquia é um recurso fundamental para as instituições governamentais lidarem com os seus problemas de gestão interna. A dificuldade reside em encontrar meios para equilibrar a justa autonomia das organizações públicas com as necessidades do Estado de forma coerente e coordenada.

2.2.2. Mecanismo de Mercado

O conceito de governação como mercado e a adoção de ferramentas de gestão privada para solucionar os problemas de eficiência está associado ao desenvolvimento do modelo da Nova Gestão Pública. Assim, o mecanismo de governação hierárquico foi alterado para novas formas de coordenação, assentes na contratação. Esta nova forma de atuação é justificada pela existência de maior responsabilização, fornecimento de produtos e serviços com menor custo e maior qualidade (Araújo 2000).

Segundo Powell (1990), o mecanismo de mercado potencia uma maior liberdade de escolha, flexibilidade e oportunidade por parte dos consumidores. A comunicação é feita de forma simples e rápida e pressupõe a disponibilidade de informação a todos os atores envolvidos, os quais procuram a maximização da sua utilidade, através de estratégias individuais.

A coordenação pelo mercado não proporciona uma linha clara e direta de responsabilidades, como aquela que é baseada no princípio de hierarquia. No âmbito do mercado, a assunção de responsabilidades é, geralmente, assumida na base da elaboração de contratos escritos. Também a divisão entre quem planeia e quem executa introduz problemas na definição de responsabilidades. De forma a superarem-se os problemas de coordenação e as dificuldades dos atores participantes na prestação do serviço, recorre-se à regulação para detalhar as condições do contrato e controlar a sua correta aplicação (Rodrigues 2011).

De acordo com Araújo (2000), a manutenção de uma concorrência genuína e a rivalidade nos contratos é difícil, principalmente para evitar a associação de empresas privadas e a possível corrupção na escolha de propostas. Por outro lado, para muitos serviços, especialmente os

serviços sociais, não existem verdadeiros mercados, essencialmente pela inexistência adequada de oferta e a ausência de competitividade num mercado limita o benefício económico que a contratação poderia proporcionar.

Na utilização de mecanismos de mercado não quer dizer que o Estado se demita da sua função, o que importa é que a concorrência pode trazer melhores resultados de eficiência, independentemente de ser o Estado ou agentes privados, a produzir bens e serviços. O Estado altera o seu papel, atuando como moderador das relações estabelecidas com agentes privados, de forma a conseguir fornecer políticas que melhor sirvam a população (Chhotray & Stoker 2009). O Estado atua também como regulador da atividade privada que gere serviços públicos e da própria atividade pública que funciona num regime competitivo. O controlo exercido é do tipo *ex post* exercido pelos fatores preço e concorrência (Rodrigues 2011).

Na opinião de Rhodes (1996), a concorrência ao nível dos preços é a chave para serviços eficientes e de maior qualidade.

O mecanismo de governação de mercado é o resultado da interação de três fatores (Verhoest et al. 2014:19):

- Auto coordenação “horizontal” entre as instituições do setor público e os restantes membros no mercado, através das forças de preços, concorrência, oferta e procura;
- As entidades governativas são responsáveis pelo planeamento e controlo;
- O controlo é exercido principalmente *ex post* pelas instituições do setor público.

A estrutura administrativa emergente da abordagem baseada no mercado realça o crescente número de pequenas estruturas agindo de uma forma autónoma e quase-autónoma. Laking (citado por Araújo 2013:96) identifica alguns problemas resultantes da fragmentação da Administração Pública, nomeadamente:

- O risco de as agências não colaborarem em objetivos importantes que sejam comuns;
- Perda de controlo sobre as atividades das agências;
- Abdicação da responsabilidade política;
- Evasão a regras gerais de pessoal e orçamentais;
- Exposição a riscos financeiros;
- Oportunidades de clientelismo político e a corrupção.

Peters e Pierre (1998) referem que, embora a ideia de competição como mecanismo para incrementar a eficiência do serviço público traga vantagens, nomeadamente a criação de

mercados internos e a introdução de novas práticas no funcionamento interorganizacional, podem desenvolver novas fontes potenciais de gastos de recursos, ao mesmo tempo que eliminam outros problemas. Alguns mercados internos induzem as organizações a fornecer serviços em excesso, a partir da altura em que a procura não é definida pelo consumidor, mas sim pelo prestador.

2.2.3. Mecanismo de Redes

O mecanismo de redes está assente na reciprocidade e na interdependência entre os vários intervenientes. A coordenação só acontece após um processo de interação e de partilha de valores e informação, com os intervenientes da rede a abdicar de parte da sua autonomia na medida em que tal resultará em benefício mútuo. As ações individuais que apenas possam beneficiar um dos intervenientes minam a confiança mútua e reduzem o nível de eficiência da *network* (Araújo 1998).

Para Agranoff e McGuire (1999), a rede é definida como arranjos interorganizacionais para resolver problemas que não podem ser abordados facilmente através de uma única organização.

A alteração de uma estrutura hierárquica para uma estrutura de rede constituiu uma importante mudança na governação. A abordagem *top-down* na implementação e controlo das políticas alterou-se, dando lugar à clara separação entre a formulação das políticas e a sua implementação. Um modelo de governação assente na teoria das redes implica um novo paradigma, uma vez que exige um processo de negociação e mediação, no lugar da aplicação de leis (Araújo 1998).

A confiança existente entre os intervenientes de uma rede pode resultar de uma tradição de cooperação que reconhece que a reciprocidade é mutuamente benéfica e permite alcançar mais facilmente objetivos comuns (Powell 1990). Para Klijn (2010), a governação através de uma rede, representa o centro da conceção e implementação de políticas públicas, através de uma teia de relações entre atores públicos, privados e sociedade civil. O verdadeiro impacto, da confiança, no funcionamento de uma rede, reside nos benefícios para a cooperação entre os atores e no aumento do fluxo de informação, de modo a atingirem-se soluções inovadoras. Assim, ao invés de assumir uma atitude competitiva, onde a relação é assumida como resposta às ameaças dos outros agentes, o modelo de redes assume uma postura mais colaborativa, aproveitando sinergias e partilhando recursos e riscos. Podemos concluir que existem três

pilares fundamentais que caracterizam uma rede: confiança, reciprocidade e colaboração (Rodrigues, Araújo & Tavares 2010).

De acordo com Rhodes (1996), a participação nas redes permite aos cidadãos ter algum controlo sobre as políticas públicas, pelo que representam um desafio que obriga a que o Estado se adapte, procure novas formas de cooperação e passe a assumir a figura de facilitador. O Estado assume-se como mediador entre as partes, isto é, o elemento que facilita e integra a ação conjunta, o seu papel é o de promover relações interorganizacionais, em vez de controlar as suas ações (Rodrigues 2009).

No entanto, apesar das vantagens apontadas às redes, Milward e Proven (1998) referem que um problema crítico, que afeta particularmente as redes estabelecidas entre as instituições não lucrativas e o setor público, reside na importância dada à eficácia global da rede, por parte dos financiadores, dos responsáveis políticos e dos serviços públicos, em detrimento do impacto da rede nas organizações individuais envolvidas no processo.

Kickert (1997 trad. Martinez 2005) reconheceu grande parte das críticas efetuadas ao mecanismo de redes, destacando as seguintes (p.25):

- Participar nas redes implica negociar e chegar a compromissos e logo os objetivos nem sempre são atingidos;
- Os procedimentos estabelecidos e os interesses implicados podem bloquear as soluções para novos problemas, bem como para a implementação de novas medidas políticas;
- Os processos políticos podem não ser transparentes. A interação informal, as estruturas de consulta complexas e a sobreposição das posições administrativas tornam impossível determinar quem é o responsável por cada decisão;
- A insuficiente legitimidade democrática, decorrente da interação entre os funcionários e representantes de grupos de interesses privados, outros órgãos públicos e as organizações implementadoras.

Segundo Rhodes, o mecanismo de redes (2000), é mais eficaz e desenvolve-se em condições onde o mecanismo de hierarquia e de mercado falharam, nomeadamente (p.83):

- Desenvolve-se em condições onde é difícil especificar o preço de um bem ou serviço;

- Junta os decisores políticos e as agências de implementação, aumentando deste modo a troca de informação e conhecimento disponíveis;
- Junta vários atores no processo de negociação da política, aumentando a aceitação da mesma, bem como a probabilidade do seu cumprimento;
- Aumenta os recursos disponíveis através da formulação de políticas em conjunto, com os vários setores (público, privado e voluntário).

Para Kooiman (2003), a remodelação das atividades estatais e a tomada de consciência sobre a necessidade de cooperar com outros atores sociais, não converteu as intervenções governamentais tradicionais em obsoletas, simplesmente foi criada uma crescente consciencialização, não só das limitações da tradicional ordem e controlo público como mecanismo de governação, como também a necessidade de resposta a problemas sociais que requerem um maior número de abordagens e de instrumentos.

Também para O'Toole, (2005:258) as ações dirigidas à criação de confiança, ao desenvolvimento de normas, da reciprocidade e outras formas de incrementar o dinamismo das redes em cenários para programas públicos, podem ser não só elementos possíveis como também essenciais à Administração Pública.

“Se a competência nos preços é o mecanismo central de coordenação do mercado e as ordens administrativas o são para a hierarquia, então são a confiança e a cooperação as que articulam centralmente as redes” (Frances citado por Rhodes 1996:659).

3.Opções Metodológicas

3.1.Modelo de Análise

O modelo de análise da investigação, no âmbito da relação entre o Estado e as IPSS, irá assentar nos conceitos relevantes para a definição dos modelos de governação, sobretudo a Nova Gestão Pública e Governança, que iremos associar à governação através dos instrumentos do mercado e das redes, não deixando de lado o Modelo Profissional Weberiano, associado ao exercício da hierarquia.

O nosso estudo visa, deste modo, caracterizar a resposta social de tipo creche no que se refere aos mecanismos e estruturas de governação adotados (hierarquia, mercado e redes).Ao longo da história da Administração Pública, as reformas ou as mudanças no sistema administrativo estão associadas a diferentes modelos de gestão pública que, por sua vez, estão associados às mudanças no modelo de Estado (Araújo 2007).

O tradicional e mais simples modelo hierárquico é atualmente desafiado por mecanismos de governação mais complexos: (a) mecanismos de mercado assentes em ambiente de concorrência; e, mecanismos de rede, baseados em princípios de partilha de informação, recursos e no estabelecimento de parcerias (Araújo 2005).

Antes da apresentação das questões de investigação, apresentamos aqui o modelo de análise de forma esquemática:

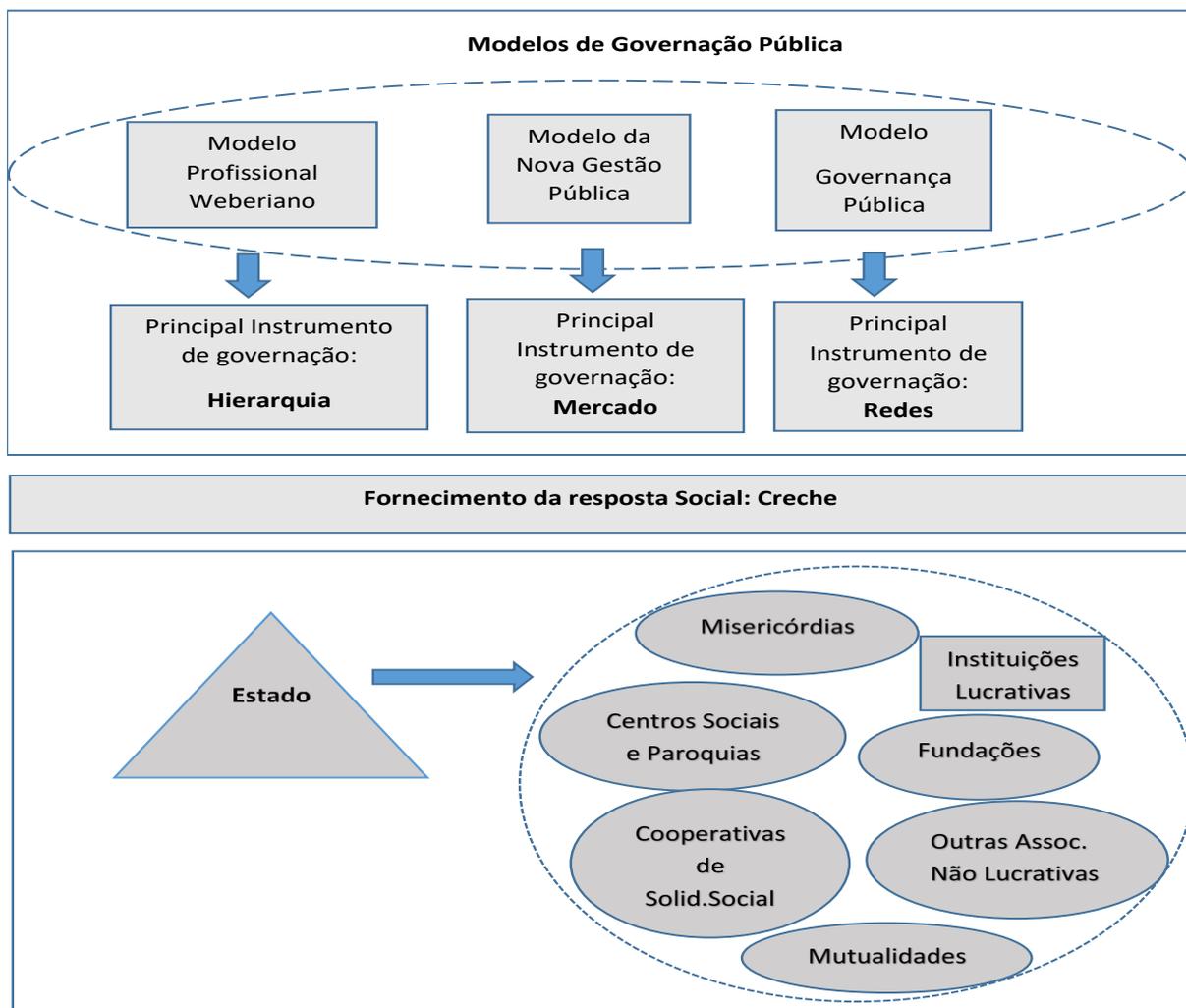


Figura 1 – Modelo de Análise. Fonte: Elaboração própria

De acordo com o modelo de análise, passamos a enunciar os conceitos fundamentais que serão trabalhados:

- Instrumentos de Governação Pública – Mecanismos associados ao exercício da governação pública, que adquirem importância diversa, conforme as características principais do exercício da gestão pública. A transição das formas tradicionais de governação hierárquica para a governação em rede é vista como o resultado das próprias transformações do Estado. Atualmente, são reconhecidos três diferentes instrumentos de governação: hierarquia, mercado e redes.
 - Hierarquia: Mecanismo assente na definição de regras e objetivos, distribuição de tarefas, atribuição de responsabilidades e controlo direto. A Administração Pública é tradicionalmente caracterizada por organizar a sua estrutura de

acordo com o modelo weberiano, assente numa separação vertical das tarefas e autoridade.

- Mercado: A introdução deste mecanismo na Administração Pública alterou a noção de serviço público, bem como a natureza dos agentes com responsabilidades ativas na produção de bens e serviços para a comunidade. Instrumento de governação baseado num contrato, onde o Estado fica com a responsabilidade de financiar o bem ou serviço e transfere a responsabilidade de produção a uma empresa pública, privada ou para instituições sem fins lucrativos.
- Redes: Surge como uma alternativa ao modelo hierárquico e produtor de bens e serviços públicos, fornecendo os referidos bens e serviços, numa ação conjunta de vários atores, ou seja, em parceria, com base na confiança e colaboração.
- Cooperação entre o Estado e as IPSS no exercício da Ação Social - o mercado social é partilhado por entidades lucrativas e organizações sem fins lucrativos. Para uma melhor qualidade de vida, existem falhas de mercado que têm que ser colmatadas pelo Estado, tendo em conta que estamos a falar de bens coletivos considerados de mérito. A intervenção da Estado é feita, maioritariamente, através das IPSS, com a celebração dos acordos de cooperação.
 - Acordo de Cooperação: contrato escrito através do qual, nos termos do regime da cooperação, se estabelece uma relação jurídica, com vista ao desenvolvimento de uma determinada resposta de apoio social, entre as Instituições sem Fins Lucrativos que as prosseguem e os Centros Distritais do Instituto da Segurança Social (ISS, I.P.), que as apoiam técnica e financeiramente (DDSP-UCRS 2013).
 - Contrato de atribuição: o cocontratante privado obtém uma situação de vantagem própria, mediante uma contrapartida. Os acordos de cooperação entre o Estado e as IPSS encaixam neste tipo de contrato administrativo (Andrade 2010).
- Resposta social creche: tem como destinatários as crianças até aos três anos de idade. Foi criada com objetivo de partilhar responsabilidades com a família, no processo

evolutivo da criança, proporcionando-lhe, durante o tempo de afastamento familiar, um ambiente de bem-estar. Visa também despistar a inadaptação ou deficiência, contribuindo para um encaminhamento adequado, assim como prevenir e compensar falhas culturais e sociais, sentidas no ambiente familiar (Portaria n.º 262/2011, de 31 de agosto).

3.1.1. Questões de investigação

A pergunta de partida anteriormente apresentada será desenvolvida através da resposta às seguintes questões de pesquisa:

- Como se definem os acordos de cooperação, no fornecimento da resposta social Creche, ao nível dos mecanismos de governação pública adotados (hierarquia, mercado e redes)?
- De que forma exerce o Estado a coordenação e fiscalização da resposta social Creche?
- A provisão do bem social Creche está a ser assegurada de forma eficaz, através dos acordos de cooperação? Conseguirá o Estado garantir a prestação do bem social Creche através de uma resposta que cumpra objetivos definidos?

3.2. Enfoque metodológico

No presente estudo, optámos por um estudo de carácter misto, embora de natureza predominantemente qualitativa. De acordo com Quivy & Compenhaudt (1998), o tipo de investigação qualitativa permite uma análise mais aprofundada, o que permite desbravar novas pistas de estudo. Contudo, o recurso a dados quantitativos foi um complemento importante. A premissa central da abordagem metodológica mista é a possibilidade de a combinação dos resultados obtidos fornecer uma melhor compreensão do problema em estudo (Creswell & Clark 2007).

A nossa investigação incide no caso de estudo dos acordos de cooperação para a resposta social creche acompanhados pelo Centro Distrital de Setúbal.

3.2.1. Instrumentos de recolha de dados

Para a recolha de dados, utilizámos três instrumentos distintos: a análise documental, o questionário e a entrevista semiestruturada.

A análise documental incidiu sobre grande variedade de documentos, desde Relatórios, minutas de acordos de cooperação, Guiões Técnicos, legislação, entre outros, que serviram essencialmente para a caracterização da resposta social Creche.

Num segundo momento, adotámos, como instrumento de recolha de informação, um inquérito por questionário online, que foi enviado por correio eletrónico às instituições sem fins lucrativos que prestam a resposta social Creche no distrito de Setúbal (um universo de cerca de 137 instituições, de acordo com listagem extraída do site da Carta Social). Com a realização deste inquérito procurou-se levantar alguns aspetos dos acordos de cooperação na opinião dos dirigentes das IPSS. O questionário (que se apresenta no Anexo A) foi elaborado através do Google Forms, tendo sido disponibilizado um link para as instituições acederem ao mesmo e procederem ao seu preenchimento, no período de março a maio de 2018. No entanto, a taxa de retorno foi reduzida (23 respostas), pelo que se optou por não dar destaque a esses resultados, limitando-nos a efetuar uma apresentação dos dados por frequências absolutas às perguntas que integravam o questionário.

Por último, recorreu-se à entrevista semiestruturada como principal instrumento de recolha de dados. Com base no modelo de análise, construiu-se o guião de entrevista (Anexo B), de modo a conhecermos as diferentes perspetivas dos atores envolvidos, desde a entidade responsável pela tutela e financiamento dos acordos de cooperação (ISS, I.P), até às entidades parceiras (IPSS). A opção por esta técnica prendeu-se com o carácter versátil da mesma, passível de ser aplicada em múltiplos contextos e de dar maior relevo ao que o entrevistado tem para transmitir, sem perder o foco e garantindo a comparabilidade das entrevistas. Também permite encontrar pistas e resultados que os dados quantitativos à partida não permitiriam obter (Quivy & Compenhaudt 1998).

3.2.2. Recolha de dados

As entrevistas foram semiestruturadas e tiveram uma duração média de 60 minutos. Procurou-se realizar entre sete a nove entrevistas, abrangendo dirigentes e técnicos superiores do ISS, I.P. e das instituições sem fins lucrativos. No entanto, apenas nos foi possível realizar, com sucesso, sete das entrevistas programadas.

As entrevistas foram registadas em áudio, com prévio consentimento dos entrevistados e depois transcritas (Anexo F). Posteriormente, foram remetidas aos entrevistados para revisão e eventual retificação.

De modo a salvaguardar o anonimato de cada um dos entrevistados foi atribuído um código a cada entrevista, conforme se explicita em baixo:

Tabela 4 – Codificação das entrevistas.

Série	Data Entrevista	Entrevistado	Grupo Interesse
E1	01/03/2019	Diretora Núcleo	Centro Distrital Segurança Social de Setúbal
E2	01/03/2019	Diretora Unidade	Centro Distrital Segurança Social de Setúbal
E3	16/03/2019	Técnica Superior	Centro Distrital Segurança Social de Setúbal
E4	27/03/2019	Dirigente	Instituições sem fins lucrativos
E5	05/04/2019	Dirigente	Instituições sem fins lucrativos
E6	11/04/2019	Dirigente	Instituições sem fins lucrativos
E7	03/05/2019	Diretor Unidade	Serviços Centrais do ISS,IP
E8	Não realizada	Diretora Unidade	Serviços Centrais do ISS,IP

Fonte: autoria própria

Após a recolha de dados, procedeu-se à análise de conteúdo das entrevistas, que se pretendeu de cariz essencialmente qualitativo. Bardin (2008) considera três fases distintas da análise de conteúdo: pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados, inferência e interpretação.

Numa primeira fase, com base na transcrição das entrevistas e pela revisão da literatura, definiram-se as dimensões de análise. Numa segunda fase, efetuou-se a categorização dos dados, tendo sido criados os níveis nos quais serão caracterizadas as unidades de análise (Sampieri 2006). As categorias e subcategorias criadas, de base temática, surgiram com base na literatura e encontram-se ilustradas na Matriz de Codificação Inicial dos Dados (Anexo C). Por último, no âmbito da análise de conteúdo (Anexo D), as entrevistas foram sistematizadas em unidades de registo, as quais se encontram divididas pelos Quadros I a VII.

4. Acordos de Cooperação entre o Estado e as IPSS

4.1. As características institucionais das IPSS em Portugal

A regulamentação das IPSS, nos termos constitucionalmente previstos, só veio a ter lugar com o respetivo Estatuto aprovado pelo Decreto-Lei n.º 519-G2/79 de 29 de Dezembro. As IPSS foram assim caracterizadas (artigo 1.º):

- Como instituições sem finalidade lucrativa;
- Criadas por iniciativa particular;
- Com o propósito de dar expressão organizada ao dever moral de solidariedade e de justiça entre os indivíduos;
- Com o objetivo de facultar serviços ou prestações de segurança social.

A forma de cooperação entre o Estado e as IPSS foi regulamentada¹ no ano seguinte à publicação do Estatuto, tendo tornado os acordos de cooperação um instrumento obrigatório para a atribuição de subsídios às instituições, acentuando-se, deste modo, a natureza contratual das relações de cooperação entre as IPSS e o Estado.

Estabelecia-se no Estatuto que as instituições “fazem parte do sistema de segurança social referido no art.º 63º da Constituição, pelo que são reconhecidas, valorizadas e apoiadas pelo Estado que as orienta e tutela, as coordena e subsidia, estando ainda representadas em todos os escalões da estrutura de participação do sistema” (art.º 2º).

Previu-se que as instituições revestissem qualquer das seguintes formas: associações de solidariedade social, irmandades da Misericórdia, cooperativas de solidariedade social; associações de voluntários de ação social, associações de socorros mútuos e fundações de solidariedade social (Amaral 1996:566).

Com a revisão da Constituição da República Portuguesa de 1982, foi novamente alterada a redação do n.º 3 do artigo 63.º, passando a ser definidos de forma expressa “quais” os objetivos de segurança social passíveis de prossecução por parte daquelas instituições. Em 1983, foi publicado o novo Estatuto das IPSS através do Decreto-Lei nº 119/83, de 25 de fevereiro.

Esta alteração do conceito das IPSS teve implicações na própria estruturação do diploma, nomeadamente no capítulo da tutela do Estado, desde logo porque a tutela deixou de competir

¹ Despachos Normativos n.º 387/80 e n.º 388/80, de 31 de dezembro.

exclusivamente ao Ministério dos Assuntos Sociais, pelo que as referências àquele ministério foram substituídas por referências ao “ministério da tutela” (Amaral 1996:570).

Com a entrada em vigor do Estatuto das IPSS de 1983, mantêm-se o esquema de cooperação entre o Estado e as IPSS, a estabelecer mediante acordos.

De acordo com a Lei de Bases da Segurança Social de 1984 (Lei n.º 28/84, de 14 de agosto), o Estado apoia e valoriza as instituições particulares de solidariedade social e outras de reconhecido interesse público, sem carácter lucrativo, que prossigam objetivos de solidariedade social (n.º 1 do artigo 32º).

Neste período, as normas reguladoras dos acordos de cooperação vieram a ser alteradas pelos Despachos Normativos n.º 118/84, de 8 de junho, e n.º 12/88, de 12 de março e, posteriormente, e pelo Despacho Normativo n.º 75/92, de 20 de Maio, o último ainda em vigor na presente data. Estas normas regulam os acordos de cooperação, que visam definir os termos da comparticipação do Estado às instituições para as despesas correntes de funcionamento dos serviços e equipamentos sociais.

A revisão constitucional de 1989 envolveu uma nova alteração ao n.º 3 do artigo 63º, afastando a perspetiva de mera “permissão” de existência das IPSS, passando a afirmar-se como o “direito à constituição”. A consagração deste direito é bastante relevante e consistiu num momento de reforço do papel destas instituições na prossecução de objetivos de segurança social, estabelecendo as bases necessárias para a assinatura do Pacto de Cooperação para a Solidariedade Social, em dezembro de 1996 (Joaquim 2015).

Os subscritores do Pacto comprometeram-se a formalizar um “modelo de relacionamento” entre o Estado e as IPSS, nomeadamente através da celebração dos acordos de cooperação anuais (Joaquim 2015).

No ano de 2000, foram aprovadas as bases gerais do Sistema de Solidariedade e Segurança Social (Lei n.º 17/2000, de 8 de agosto), a qual entrou em vigor três anos e meio após a assinatura do Pacto de Cooperação para a Solidariedade Social, no qual estava prevista uma “revisão global da legislação aplicável às IPSS”. Contudo, essa revisão legislativa não se concretizou até à atualidade (Joaquim 2015).

Passados apenas dois anos, entrou em vigor a Nova Lei de Bases do Sistema de Solidariedade e de Segurança Social (Lei n.º 32/2002, de 20 de dezembro), estabelecendo, no seu artigo 5º,

que, a par das instituições públicas, designadamente autarquias, o Sistema de Ação Social poderia ser igualmente desenvolvido por instituições particulares sem fins lucrativos.

Em 2007, foram aprovadas as bases gerais do Sistema de Segurança Social (Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro), as quais estão atualmente em vigor, estabelecendo, no seu artigo 31.º (Desenvolvimento da Ação Social), que a “ação social é desenvolvida pelo Estado, pelas autarquias e por instituições privadas sem fins lucrativos, de acordo com as prioridades e os programas definidos pelo Estado (...)”.

As sucessivas leis de bases deixam transparecer que a estruturação das relações entre o Estado e as IPSS se faz segundo o princípio institucional da subsidiariedade. Apesar de só muito recentemente se ter tornado explícito nos textos legais, mais especificamente, na Lei de Bases da Segurança Social, o princípio da subsidiariedade² parece ter estado sempre presente na estruturação das relações entre Estado e IPSS (Ferreira 2008).

4.2 O papel do Estado

O modelo de relação entre o Estado e as IPSS, tal como foi inicialmente concebido em 1979 pelo Decreto-Lei n.º 519-G2/79 (estabelece o regime jurídico das IPSS), desenvolve-se em torno dos seguintes princípios (artigo 5.º):

- Liberdade de associação;
- Responsabilidade social das instituições perante o Estado e os beneficiários, segundo o qual os interesses dos utentes se sobrepõem aos da Instituição;
- Cooperação interinstitucional e das instituições com os serviços públicos;
- Integração no Sistema de Segurança Social, o que implica o cumprimento, por parte das instituições, das orientações definidas para o sistema e a não discriminação dos cidadãos em função de ideologia, política, racial ou outro;
- Reconhecimento do carácter privado, de onde resulta o respeito pelo Estatuto da instituição, mas também o reconhecimento que os apoios públicos se destinam a reforçar os recursos próprios da IPSS.

² Segundo o artigo 11.º da lei de bases de 2007, o princípio da subsidiariedade “assenta no reconhecimento do papel essencial das pessoas, das famílias e de outras instituições não públicas na prossecução dos objetivos da segurança social, designadamente no desenvolvimento da ação social.”

Ao tempo, a ação orientadora e de tutela que o Estado exercia em relação às IPSS estava dirigida por uma postura intervencionista e de controlo, com o objetivo de direcionar a intervenção das IPSS para a política definida para o setor (Decreto-Lei n.º 519-G2/79, artigo 6.º), sendo concretizada através de (DDSP e Unidade de Cooperação de Respostas Sociais 2013):

- Uma ação regulamentadora, pela forma de normas orientadoras da organização e exercício da atividade das Instituições;
- Fiscalização, pela verificação da legalidade e prevenção de irregularidades;
- Ação sancionatória/regularizadora, exercida pelos Tribunais, em caso de incumprimento da lei ou irregularidades de funcionamento.

A primeira Lei de Bases da Segurança Social de 1984 reconhece ao Estado o papel prioritário no desenvolvimento dos serviços de apoio social, mas atribui às IPSS um papel importante e insubstituível na produção direta e no exercício dessas atividades, pelo que o Estado se obriga a conceder-lhe apoios de natureza material, técnica e financeira, com o intuito de alargarem a área de atuação e o número de respostas sociais. Conforme se referiu, o instrumento jurídico com que passam a ser reguladas as relações entre o Estado e as IPSS é o acordo de cooperação. O financiamento público, a partir do início da década de 1990, passa a ser enquadrado pelos protocolos de cooperação, celebrados anualmente entre o governo e as uniões representativas das IPSS, o que significou uma alteração de paradigma nas relações de contratualização entre o Estado e as IPSS. Com efeito, o protocolo de cooperação é um instrumento jurídico que define as normas de enquadramento daquelas relações, bem como algumas linhas orientadoras das políticas sociais (Joaquim 2015).

Esta centralidade teórica do Estado na explicação dos novos processos de governação pode ser também justificada pelo seu duplo papel. De facto, se, por um lado, o Estado é um parceiro igual na governação, por outro lado a ele compete a definição dos dispositivos reguladores (Ferreira 2009).

Nas duas últimas décadas, e em particular após a celebração do Pacto de Cooperação para a Solidariedade Social, o Estado assumiu de forma clara o modelo de parceria com o setor solidário para a prossecução da Ação Social, em particular no âmbito da disponibilização de

respostas sociais, tendo sido adotado um modelo de cooperação (DDSP e Unidade de Cooperação de Respostas Sociais, 2013).

4.3 Modelo de Cooperação entre o Estado e as Instituições sem fins lucrativos

O modelo de cooperação é operacionalizado através da celebração de Protocolos de Cooperação com uma periodicidade anual (mais recentemente bienal) entre o Estado e os representantes das IPSS (a Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade, a União das Misericórdias Portuguesas e a União das Mutualidades Portuguesas), contratualizando, deste modo, as linhas gerais, bem como deveres e direitos transversais, aplicáveis entre as partes no período de vigência dos mesmos (Compromisso de Cooperação para o Setor Social e Solidário – Protocolo para o biénio 2017-2018).

Em sede de Adenda ao protocolo compromisso de cooperação (biénio 2015-2016), para o setor solidário, foi criado o Programa de Celebração ou Alargamento de Acordos de Cooperação para o Desenvolvimento de Respostas Sociais, designado por PROCLOOP. O qual foi aprovado pela Portaria n.º 100/2017, de 7 de março (Compromisso de Cooperação para o Setor Social e Solidário – Protocolo para o biénio 2017-2018).

O PROCLOOP é sinónimo de uma mudança profunda na lógica dos acordos de cooperação entre o Estado e as entidades da economia social. Até à sua criação, esses acordos eram estabelecidos, de forma direta, entre a entidade que recebia o apoio e a Segurança Social. Com a existência do PROCLOOP, o processo passa a assentar na abertura de procedimentos concursais, com vista à seleção de respostas sociais, sendo obrigatória a apresentação de candidatura por parte das entidades interessadas em ser apoiadas (Portaria n.º 100/2017, de 7 de março).

A hierarquização das candidaturas ao PROCLOOP é efetuada mediante critérios objetivos conhecidos, como a cobertura dos acordos de cooperação, a sustentabilidade da resposta social candidata e o tempo de espera para a celebração de protocolo, bem como a sustentabilidade da instituição social, promovendo, deste modo a transparência e a equidade do processo (Portaria n.º 100/2017, de 7 de março).

De acordo com o estipulado na Portaria n.º 100/2017, o PROCLOOP visa “o alargamento e diversificação da oferta de respostas sociais, direcionadas em particular às pessoas e grupos

mais vulneráveis, tendo ainda um papel determinante no combate às situações de pobreza, na conciliação entre a atividade profissional e a vida pessoal e familiar e, sobretudo, de promoção da inclusão social”.

O Estado celebra Acordos de Cooperação individualizados, com cada uma das instituições, estando definida, no aviso de abertura de candidaturas, entre outras questões, a capacidade instalada³ do equipamento social, assim como o número de vagas (lugares protocolados), sobre os quais a Segurança Social assegura uma transferência mensal.

Os acordos de cooperação têm por objetivo:

- A prossecução de ações que visam o apoio a crianças, jovens, pessoas com deficiência, pessoas com doença mental, idosos e à família, bem como a prevenção e reparação de situações de carência, disfunção e marginalização social, e o desenvolvimento das comunidades e a integração e promoção social;
- O apoio e estímulo às iniciativas das instituições que, sem fins lucrativos e numa base de voluntariado social, contribuam na realização dos fins da ação social (DDSP e Unidade de Cooperação de Respostas Sociais 2013).

Com efeito, o modelo de cooperação vigente consiste na transferência do Estado para cada IPSS, de um valor fixo por utente/ mês, multiplicado pelo número de utentes com acordo (conforme referido), passando a instituição a assumir a responsabilidade de promover o acesso dos cidadãos mais vulneráveis e mais desprotegidos, devendo igualmente determinar montantes de comparticipação familiar diferenciados em função dos rendimentos dos utentes e da sua família (Joaquim 2015).

A cooperação entre o Estado e as IPSS traduz-se no estabelecimento de Protocolos assinados entre ambas as partes que, na atualidade, podem revestir uma de três modalidades: acordos de cooperação típicos, acordos de cooperação atípicos e acordos de gestão.

No âmbito do nosso estudo, o acordo de cooperação, celebrado para a resposta social creche, reveste a forma de acordo típico, o qual “é estabelecido para respostas sociais, que se

³ Corresponde ao número máximo de utentes que pode frequentar ou utilizar a resposta social, em função do espaço físico do equipamento social e do cumprimento de um conjunto de requisitos/ condições estabelecidas nos normativos/ legislação específica, aplicáveis a cada uma das respostas sociais.

encontram tipificadas, de acordo com o Anexo I do Protocolo de Cooperação celebrado entre o Ministério que tutela a Segurança Social e as 3 Uniões representativas das Instituições de Solidariedade Social. As regras de financiamento estipulam um valor de participação por utente/mês pré-definido e (...) o acordo tem a duração de 1 ano, renovável por igual período, exceto se o Centro Distrital ou a Instituição o denunciar, num prazo de pelo menos 90 dias antes do seu término.” (DDSP e Unidade de Cooperação de Respostas Sociais, 2013).

5. Análise e Discussão dos Resultados

De seguida, apresentamos os resultados da análise de conteúdo das entrevistas realizadas. Esta análise foi incluída no Anexo D do trabalho, onde se pode consultar a informação completa sobre as diversas unidades de registo e as categorias e subcategorias a que respeitam. No seguimento desta análise, apenas colocamos alguns dos excertos provenientes das unidades de registo, que ilustram melhor, em nossa opinião, a exposição e argumentação.

5.1. Relação entre as IPSS e o Estado

5.1.1. Tipo de Relacionamento

Para a generalidade dos entrevistados, quer da parte dos Dirigentes do ISS, I.P, quer por parte dos dirigentes das entidades parceiras (Instituições sem fins lucrativos), o tipo de relacionamento atual é formal e limita-se ao estabelecido no acordo de cooperação (veja-se a Tabela 5 e o Quadro I do Anexo D):

Tabela 5 - Tipo de Relacionamento

Subcategoria	Unidade de Registo
Formal	<p>Caraterizamos esta relação de forma institucional, verdadeiramente institucional” (E2)</p> <p>“Mais formal, mais exigente e aqui esta exigência é na formalidade, não quer dizer que, no passado (...)” (E2)</p> <p>“ (...) no passado a formalidade existia, mas havia uma condição informal que era perfeitamente aceite ou que funcionava com alguma naturalidade, dentro da própria formalidade. Hoje, em dia, esta relação não tem espaço para essa condição informal (...)” (E2)</p> <p>“Depois é formal demais, porque as pessoas já levam consigo orientações e eu sou adversário dos guiões técnicos, porque aquilo é “chapa 5” para todas.” (E5)</p>

Fonte autoria própria

A natureza contratual da cooperação entre o Estado e as Instituições não lucrativas é também referida pelos entrevistados (veja-se a Tabela 6):

Tabela 6 - Tipo de Relacionamento: natureza contratual

Subcategoria	Unidade de Registo
Formal	<p>“ eu diria que (...) o contrato está sempre subjacente” (E2)</p> <p>“É uma minuta do acordo de cooperação, de modelo contratual, que foi discutida entre o Estado e os representantes das instituições.” (E7)</p> <p>“Ou seja, em última análise, a contratualização, via Modelo de Cooperação, visa dotar uma resposta social aos cidadãos, sendo que as IPSS são esse veículo, no sentido de o Estado, por via destes contratos, apoiar as instituições no desenvolvimento daquela resposta social.” (E7)</p>

Fonte autoria própria

Apenas um entrevistado, E3, discorda deste entendimento e caracteriza a relação atual entre o Estado e as instituições sem fins lucrativos como menos formal:

“No passado a relação era mais formal, unicamente de verificação de tudo aquilo que está enquadrado legalmente e das exigências, de forma a verificar-se se estava tudo a ser cumprido da forma como está estipulada no acordo de cooperação e na legislação enquadrante. Neste momento, eu acho que também devido à caminhada que foi sendo feita, as instituições também nos procuram de forma a aperfeiçoarem processos de trabalho e nesse aspeto acabamos por criar uma relação de trabalho diferente, nunca esquecendo, claro, que somos o regulador”.

Esta visão contraria a opinião de E2, que defende que atualmente “esta relação não tem espaço para essa condição informal”.

5.1.2. Caracterização da relação

Na análise efetuada foram abordadas várias subcategorias representativas das dicotomias existentes na relação entre o Estado e as instituições sem fins lucrativos, tendo sido obtidos os seguintes resultados que passamos a explicar.

Tendo em conta as perceções recolhidas, verifica-se que prevalece a visão de verticalidade na relação, destacando-se no discurso palavras como “delegação”, somos o “regulador e

“tutela”, as quais indiciam que a relação não é horizontal, isto é não é uma relação de igual para igual entre dois parceiros (veja-se tabela 7).

Tabela 7 – Relação vertical com controlo centralizado.

Subcategoria	Unidade de Registo
Relação vertical com controlo centralizado	<p>“nós somos e seremos sempre tutela, transferimos a responsabilidade, para as instituições, através dos acordos de cooperação, mas pagamos por ela, portanto temos de exigir a qualidade do serviço, pois estamos a pagá-lo”. (E1)</p> <p>“Mais hierarquizada” (E2)</p> <p>“No sentido em que o Estado coopera e delega às instituições aquilo que é a componente do apoio social (...) portanto nesta delegação há um financiamento dirigido às instituições e que permite garantir o funcionamento da resposta.” (E2)</p> <p>“às vezes o que sinto é que o Estado delega nas IPSS a responsabilidade, com todas as exigências e carga burocrática.” (E6)</p>

Fonte: autoria própria

Apenas dois dos entrevistados têm a visão da existência de uma relação horizontal de cooperação entre os atores sociais:

“É uma relação biunívoca, portanto há aqui um equívoco, que está por esclarecer: a Segurança Social não tutela as instituições. É esta a minha posição.” (E5)

“Mas, no fundo, existe uma Rede Solidária, com a comparticipação por parte do Estado, em que o Estado assume que as IPSS e as Instituições equiparadas são o seu parceiro privilegiado para a criação e para a disponibilização desta rede de respostas sociais aos cidadãos.” (E7)

De acordo com as perceções de todos os entrevistados, destaca-se uma relação de conflito/tensão:

“Mais do que conflito, eu acho que há uma tensão permanente entre o Estado e as IPSS.” (E5)

Esta relação de “conflito/tensão”, poderá ocorrer durante as várias fases do processo, ou seja, desde a fase de “subscrição dos acordos de cooperação” (E1) até à fase de acompanhamento, “porque as entidades não veem o Estado enquanto tutela, enquanto regulador. É verdade que somos parceiros, mas não deixamos de ser os reguladores da atividade e isso gera algum conflito, porque as instituições acham que é ingerência naquilo que é a sua autonomia.” (E1)

Com base nas perceções recolhidas, identificámos os principais focos de conflito/tensão:

Tabela 8 – Principais Focos de conflito/tensão

Principais focos de conflito/tensão	Unidade de Registo
As instituições sem fins lucrativos não veem o Estado enquanto Tutela, enquanto regulador da atividade.	<p>“Este processo de cooperação tem, no entanto, por vezes, uma condição, eu diria, conflitual (q.b.), ou seja, as instituições porque são organismos autónomos, têm a sua própria competência específica (...) nem sempre estão completamente abertas às necessidades da Segurança Social, naquilo que é a relação com a população mais desfavorecida.” (E2)</p> <p>“No que diz respeito ao acompanhamento das respostas sociais, às vezes é uma relação de conflito (...) porque as instituições acham que é ingerência naquilo que é a sua autonomia.” (E1)</p>
Verificação de situações de incumprimento por parte das instituições sem fins lucrativos	<p>“É verdade que somos parceiros, mas não deixamos de ser os reguladores da atividade e isso gera algum conflito, porque as instituições acham que é ingerência naquilo que é a sua autonomia.” (E1)</p> <p>“E por vezes existem situações de alguma tensão, quando as entidades não cumprem essas determinações legais e os nossos serviços têm de fazer recomendações” (E7)</p>
Valor da Comparticipação da Segurança Social não é suficiente para o desenvolvimento da resposta social	<p>“ (...)existe a perspetiva de que o valor de comparticipação da Segurança Social, não é suficiente. São estes os focos de tensão.” (E7)</p> <p>“Esta tensão, também resulta de não existir um quadro de cooperação mais consentâneo com a realidade das instituições. Eu sei que isto passa por uma grande revolução e se politicamente estiverem disponíveis para assumir os custos.” (E5)</p>

Fonte: autoria própria

De salientar que as unidades de registo que apontam para a procura de cordialidade na relação, são num número reduzido e apontam muito para elementos não institucionais como os diferenciados na relação, isto é, algo dependentes da postura dos profissionais no terreno:

“ (...) nós Técnicos também temos de ter a capacidade de respeitar esse trabalho. Não esquecendo que as regras são para cumprir, mas fazer perceber (...) cujo intuito nunca será ir contra apenas por ir contra.” (E3)

“tenho conseguido, melhor ou pior, resolver os problemas, sem grande conflitualidade e tento passar isso às colegas. Não vamos entrar numa guerra aberta com a Segurança Social, porque nenhum de nós lucra.” (E6)

Na perspetiva de alguns dos entrevistados, “na maioria dos casos a relação é positiva ” (E7) e “pode, (...) num determinado momento, ser perfeitamente rica e até criativa naquilo que são as soluções para a população” (E2).

Embora os entrevistados do ISS, sejam da opinião de que a relação com as IPSS no que diz respeito ao acompanhamento técnico “tem vindo a ser de maior proximidade, tem-se vindo a estreitar” (E3), do ponto de vista dos dirigentes do Setor Social, a relação existente é de distanciamento. De acordo com estes entrevistados, as instituições sentem-se ao abandono, “no fundo cada instituição (...) [está] per si” (E6) ou existe uma subversão da natureza na relação, porque só assume uma proximidade quando é necessário tomar medidas corretivas: “próxima, mas perversa, porque estamos próximos quando se vai apontar algo que está mal feito, quando deveria ser uma relação de continuidade.” (E5)

De ambas as partes envolvidas no processo, entre o Estado e as instituições sem fins lucrativos, é destacada a importância da complementaridade na relação, a qual pode contribuir de forma positiva na prestação do bem social (veja-se tabela 9).

Tabela 9 – Relação de Complementaridade

Subcategoria	Unidade de Registo
Complementaridade	<p>“ a relação de complementaridade, essa está subjacente, pois ao Estado compete uma parte e às instituições compete outra e só na condição harmonizada das duas em funcionamento é que o serviço à população é prestado com a melhor condição possível.” (E2)</p> <p>“Cooperação aponta para complementaridade, se temos de cooperar é porque existem papéis diferentes, existem mundividades diferentes sobre o mesmo objeto e, portanto, isso não pode ser visto como uma ameaça, mas sempre como uma oportunidade de inovar. E é para isso que serve a Complementaridade.” (E5)</p> <p>“Eu diria que “a visão de complementaridade, que vem do princípio da subsidiariedade, não está assumida, porque o que está sempre em causa é uma relação de poder e a relação de poder é sempre difícil de equacionar.” (E5)</p>

Fonte: autoria própria

Por outro lado, parece haver alguma convergência de opiniões entre os entrevistados do Setor Social, no que diz respeito à ênfase no controlo de resultados: E5 faz referência a uma preocupação por parte do Estado em “ver os resultados e não medirmos os compromissos.” Também E6 refere que o ISS “tem melhorado o controlo do financiamento, se o retorno corresponde ao que está no Compromisso, mas o Estado tem de ser mais do que isso.”

Quanto ao controlo dos procedimentos, os entrevistados não falam de forma muito assertiva acerca desta matéria, no entanto verifica-se que as opiniões divergem. Um dos entrevistados do Setor Social, refere que a cooperação se rege por “guiões técnicos” (E5) e a postura dos técnicos da Segurança Social é fiscalizadora, relativamente ao cumprimento do estipulado no acordo (E5). Deste modo, se determinada alteração na resposta social “não estava no guião, não poderia ser aplicada.” (E5). Esta não é a perspetiva de um dos entrevistados, representante do ISS, I.P, em que destaca o “papel regulador” (E7) da Segurança Social, à qual compete “verificar se aquilo que está nos acordos de cooperação e na legislação é cumprido” (E7).

5.2. Papel do Compromisso de Cooperação 2017-2018 no reforço da parceria

5.2.1. Documento estruturante no processo de cooperação

O Compromisso de Cooperação 2017-2018, foi celebrado entre os Ministérios da Educação (ME), do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (MTSSS) e da Saúde (MS) e a União das

Misericórdias Portuguesas (UMP), a Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade (CNIS) e a União das Mutualidades Portuguesas (UM), tendo como objetivo principal o “reforçar a parceria entre Governo Português e o Setor Social e Solidário, assente numa relação de parceria, de partilha de objetivos e interesses comuns e de repartição de obrigações e responsabilidades de cada uma das partes.” (República de Portugal, XXI Governo Constitucional, Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade e Mutualidades Portuguesas 2017).

Na ótica dos entrevistados representantes do ISS, I.P, o Compromisso de Cooperação 2017-2018, é um documento estruturante “pois define as regras básicas que estão concertadas, durante aquele período, para o funcionamento destas duas forças operativas de serviço à população” (E2) e também “ garante, mais do que aquilo que está na legislação, existem aspetos práticos que são definidos neste Compromisso de Cooperação, referentes ao funcionamento de determinadas respostas sociais e que são, até experimentáveis em determinados períodos, para depois se perceber, se devem continuar ou não.” (E7)

No entanto, na ótica de alguns dos representantes das instituições sem fins lucrativos, o Compromisso 2017-2018, não veio “alterar grandemente” (E6) o processo de cooperação, pelo contrário não existe a avaliação “da necessidade e pertinência da resposta, a necessidade de adaptação ou não” (E6). De acordo com o mesmo entrevistado, a standardização peca por uniformizar o que deveria ser tratado de forma individualizada, para melhor responder às necessidades existentes: “tudo muito uniforme e no social a uniformização não pode ser feita a todo o custo, salvo o caso de não respondermos às necessidades e de se criar enviesamentos.” (E6)

5.2.2. Definição e cumprimento dos objetivos a alcançar com o Compromisso

Os subscritores do Compromisso, o Estado e os representantes das instituições sociais, comprometeram-se a cooperar entre si com vista a alcançar determinados objetivos.

É generalizada a ideia, por parte dos entrevistados, que a decisão conjunta dos objetivos a alcançar, representa “ o esforço, da existência de uma consonância dos vários quereres, face àquilo que são as regras desta área de negócio.” (E3). Para tal existe um trabalho de negociação entre a Tutela e as IPSS traduzida sob a forma de diversas reuniões conforme referem diversos entrevistados (E1 e E4). Um dos entrevistados afirma mesmo que o próximo

Compromisso (entretanto já aprovado) também está a ser muito negociado (E4). Opinião contrária têm os entrevistados E2 e E6 que consideram que o Estado tem um papel preponderante na definição dos objetivos.

De entre as áreas de articulação, definidas como prioritárias, para a Segurança Social no Compromisso de Cooperação 2017-2018, a perceção da maioria dos entrevistados é que foi cumprido o aumento da comparticipação financeira da Segurança Social, relativa ao funcionamento dos equipamentos e serviços sociais com acordo de cooperação (Anexo I do Compromisso de Cooperação para o Setor Social e Solidário – Protocolo para o biénio 2017-2018).

Por outro lado, alguns entrevistados destacam o incumprimento da Segurança Social (E1, E4, E6 e E7), ao nível dos apoios para instalações e horário prolongado de funcionamento, o que prejudica gravemente o funcionamento das instituições. O programa de investimento em equipamentos sociais, dirigido às respostas sociais com menores taxas de cobertura e com maior necessidade de adaptação aos novos perfis socio demográficos havia sido uma determinação relevante do Compromisso de Cooperação para o Setor Social e Solidário – Protocolo para o biénio 2017-2018, o que poderá justificar as expetativas dos entrevistados do setor social (veja-se tabela 10).

Tabela 10 – Cumprimento dos Objetivos do Compromisso 2017-2018

Objetivos Cumpridos	Aumento da Comparticipação financeira da Segurança Social	"Em relação aos aspetos que constam do Compromisso 2017-2018, para a resposta social creche, ao nível da atualização financeira em 2,2%, foi efetuada, os acordos de cooperação foram atualizados." (E7)
		" Aquilo que tem a ver com a atualização de comparticipações (...), a operacionalização é praticamente automática, naquilo que se circunscreve à esfera dos Centros Distritais" (E2)
Objetivos não cumpridos	A não promoção de um Programa de Investimento por parte do MTSS	" se o Estado tivesse cumprido com o que se comprometeu , nós tínhamos resolvido alguns dos problemas existentes, nomeadamente a reestruturação e melhoramento de Equipamentos mais antigos, mas tal não aconteceu." (E4)
		" Um apoio que seria dado pelo Estado, na base da Cooperação, para podermos adaptar as instalações às novas realidades ." (E4)
	Pagamento da comparticipação complementar para as creches que pratiquem um horário de funcionamento superior a 11 horas	"Um aspeto que por vezes gera alguma tensão, na relação com as instituições, tem a ver com o facto do Compromisso de Cooperação, prever uma comparticipação extra, no caso das creches que funcionam mais de 11 horas, pois existem algumas instituições que funcionam efetivamente mais de 11 horas, mas por uma questão orçamental, ou seja, o pagamento destes complementos, devido a existirem algumas limitações orçamentais ainda não está a ser cumprido. (E7)

Fonte: autoria própria

5.3. Regras existentes nos acordos de Cooperação

Os critérios, regras e formas em que assenta o modelo específico de cooperação estabelecida entre o ISS, I.P. e as instituições particulares de solidariedade social ou legalmente equiparadas., são definidos pela Portaria n.º 196-A/2015, a qual foi recentemente alterada pela Portaria n.º 218-D/2019, tendo sido republicada em 15 de julho de 2019.

5.3.1. Nível de formalização

No que diz respeito ao nível de formalização, é opinião unânime, da parte dos representantes do ISS, I.P que estes os normativos que regulam a relação do Estado com as instituições sem fins lucrativos são adequados.

“Os acordos de cooperação têm um nível de formalização adequado, até são bastante exaustivos, entre direitos e deveres, o que é que a instituição tem de cumprir (...) O acordo estabelecido entre as partes é suficiente para balizar esta relação.” (E2)

O mesmo já não se verifica, em algumas das opiniões recolhidas, junto das instituições sociais, nomeadamente E5 e E6. Veja-se a título de exemplo:

“Eu acho que os acordos de cooperação deveriam ter um nível de formalização diferente, não é adequado, muitas vezes, porque tem de ser à medida e não pode ser “pronto-a-vestir”. A cooperação em si mesma, não deveria ser tão tipificada e o que me parece é que estão a transformar os acordos atípicos, para típicos, eu acho que é um erro.” (E5)

5.3.2. Acesso às respostas sociais

Como acontece normalmente em qualquer contrato, cada uma das partes (ISS, I.P e as IPSS ou equiparadas), assume perante a outra, determinadas obrigações, para além do cumprimento das cláusulas estipuladas no acordo.

De entre as obrigações assumidas pelas IPSS, destacamos as obrigações relacionadas com a admissão dos utentes, a qual é efetuada de acordo com os seguintes critérios, definidos no artigo 12º, nas alíneas d) e c) da Portaria n.º 196-A/2015:

- Obrigação de admissão dos utentes de acordo com os critérios definidos nos respetivos estatutos e regulamento;
- Atribuir prioridade a pessoas e grupos social e economicamente mais desfavorecidos;

Quanto a esta matéria, as respostas dos entrevistados dividem-se, embora o diploma obrigue “à admissão prioritária dos socioeconómico mais desfavorecidos. E, portanto, isso deve estar patente naquilo que é o critério de admissão prioritário em todas as creches que têm acordo

celebrado com a Segurança Social.” (E3). Contudo, para outros “o acesso da população às respostas é que nem sempre é completamente sintonizada, com o que está balizado no acordo.” (E2)

A regulamentação dos critérios de admissão deverá respeitar os objetivos estatutários das instituições, onde poderá verificar-se que os objetivos poderão não se dirigir necessária ou especialmente a pessoas ou grupos mais desfavorecidos. No entanto, nas atividades abrangidas por acordos, os critérios de admissão deverão assegurar-lhes prioridade (que não, necessariamente exclusividade).

Logo para E7 “no geral a minuta do acordo de cooperação tem condições para que se cumpra a legislação e os princípios da cooperação, mas de facto existem algumas instituições em que se verifica que isso não acontece. (...) “selecionam utentes, na totalidade ou na esmagadora maioria, de escalões de rendimentos mais elevados e de facto estão a incumprir essa regra de privilegiar as situações mais desfavorecidas.”

Também na opinião de E6 “algumas instituições fazem-no, que é terem vagas apenas para as pessoas que têm capacidade de as pagar. É que depois isto é o reverso da medalha e cada vez mais pessoas em maior carência económica, têm mais dificuldades no acesso às respostas.”

5.3.3. Forma de financiamento das respostas sociais

A comparticipação financeira da Segurança Social destina-se a participar as despesas de funcionamento da resposta social e/ou serviços desenvolvidos pela instituição (alínea 1 artigo 16º da Portaria n.º 196-A/2015).

A comparticipação, no caso de se tratar de acordo típico, será paga por utente/mês ou por família, é fixada por protocolo, celebrado pelo membro do Governo responsável pela área da segurança social e pelas entidades representativas das instituições (alínea 2 artigo 16º da Portaria n.º 196-A/2015).

A maioria dos entrevistados considera que o modelo de financiamento atual não é o mais adequado sendo efetuadas algumas considerações sobre novas formas de financiamento a seguir, nomeadamente a comparticipação direta ao utente ou às famílias, em função dos seus rendimentos, semelhante ao modelo aplicado na Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados (RNCCI):

“E o que faria sentido e tornaria mais transparente o processo de cooperação seria uma comparticipação indexada ao utilizador, ainda que pago à instituição. “ (E2)

“No modelo de financiamento diferenciado, como acontece, por exemplo na RNCCI, a própria participação do Estado, já é feita, à cabeça, com base nos rendimentos do agregado familiar.” (E7)

No entanto, a resposta social creche parece ser, de entre várias respostas sociais, a que se configura mais ajustada ao nível dos montantes para cobertura dos custos reais de funcionamento (E7).

5.4.Avaliação do PROCOOP

No que diz respeito ao Programa de Celebração ou Alargamento de Acordos de Cooperação para o Desenvolvimento das Respostas Sociais (PROCOOP), os entrevistados destacam como maiores vantagens o facto de assentar num procedimento concursal e o processo ser revestido de uma maior transparência (veja-se tabela 11).

Tabela 11- Principais vantagens do PROCOOP

Vantagens	Unidade de registo
Assentar num procedimento concursal	<p>“ a Segurança Social torna público, através de um Aviso, que tem verba disponível para a celebração de um acordo de cooperação para creche e todas as instituições, a nível nacional, podem concorrer. Depois é feita uma análise, com base em indicadores, numa análise macro, com base em taxas de cobertura que existem e com base nas necessidades identificadas.” (E7)</p> <p>"há uma candidatura, as instituições têm regras e conhecem antecipadamente o acesso a essa candidatura, cumprem os requisitos, têm condições, avançam, não têm, essa candidatura não chega a ser aceite." (E2)</p>
Maior transparência no processo	<p>“uma transparência muito grande no processo, pois nós sabemos que, a alguns anos atrás, existia uma influência das instituições a serem escolhidas.” (E4)</p> <p>“mas a grande vantagem do PROCOOP, visa tornar o processo mais transparente, ou seja, até 2017, cada Centro Distrital escolhia e definia quais as instituições que deviam celebrar ou rever os acordos de cooperação.” (E7)</p>

Fonte: autoria própria

Como principal limitação/insuficiência, destaca-se a falta de informação acerca do estado das candidaturas, a qual é referida quer por parte dos entrevistados pertencentes ao ISS, I.P, quer do lado das instituições sociais.

Tabela 12- Principal Limitação/Insuficiência do PROCOOP

Limitação/Insuficiência	Unidade de Registo
Falta de informação acerca do estado das candidaturas	<p>“fragiliza o Centro Distrital, que sendo a entidade, da parte do Instituto, que opera no território, a relação com as instituições, não está devidamente ou suficientemente informado daquilo que é o processo que está a decorrer.” (E2)</p> <p>“o próprio Presidente da CNIS também não tem informação disponível. (...) já se avançou para uma 2.ª fase de candidaturas, mas é importante darmos resposta à 1.ª fase.” (E4)</p> <p>“O Estado pretende ser transparente, lança candidaturas, às quais as instituições se candidatam e não têm feedback, se foi ou não aprovada e quais os critérios.” (E6)</p>

Fonte: autoria própria

No âmbito das limitações ainda é feita referência, por parte dos Dirigentes do ISS, I.P, ao facto de certas instituições reunirem formalmente todas as condições necessárias para uma candidatura ao PROCOOP, mas não existir uma avaliação positiva, por parte do Centro Distrital, em termos de desenvolvimento da resposta (E1), o que pode não permitir uma avaliação efetiva das instituições:

“essa desvantagem de ser “cego”, relativamente às características de uma determinada instituição, olhar só para as questões formais, é uma perda.” (E2)

A exiguidade do prazo de preparação das candidaturas, em instituições com falta de capacitação técnica, é mencionada por dois entrevistados (E2 e E4).

5.5. Modelo de acompanhamento e fiscalização da resposta social creche

5.5.1. Caracterização da resposta social creche

O artigo 67, da Constituição da República Portuguesa, no n.º 2 -b) refere que é função do Estado: “Promover a criação e garantir o acesso a uma rede nacional de creches e de outros equipamentos sociais de apoio à família, bem como uma política de terceira idade.”

Assim, o Estado, através dos Centros Distritais de Segurança Social, desenvolve e tutela uma rede de serviços de acolhimento de crianças, constituída por vários tipos de serviços com

funções comuns, organizados de modo a responder às características e especificidades próprias de cada idade. A resposta social creche visa o acolhimento para crianças até aos três anos de idade, durante a parte do dia em que os pais ou pessoas que as tenham à sua guarda não possam estar com elas.

As Portarias n.º 262/2011, de 31 de agosto, e n.º 411/2012, de 14 de dezembro (que a altera), estabelecem as normas reguladoras das condições de instalação e funcionamento da creche, quer seja da iniciativa de sociedades ou empresários em nome individual, quer de instituições particulares de solidariedade social ou equiparadas e outras de fins idênticos e reconhecido interesse público. Ambas revogam o Despacho Normativo n.º 99/89, de 11 de setembro.

5.5.2. Serviços do Estado responsáveis pelo acompanhamento da resposta social

De acordo com o estipulado no artigo 33º-A, da Portaria 196-A/2015 de 1 de julho, os Centros Distritais do ISS, I.P., são responsáveis pelo acompanhamento e apoio técnico às IPSS ou instituições equiparadas com acordos de cooperação, com o objetivo de verificar se existem dificuldades que possam impedir um adequado cumprimento do estipulado entre o Estado e as instituições.

A intervenção dos Centros Distritais, no âmbito das ações de acompanhamento técnico, poderá ser sintetizada em duas dimensões fundamentais:

- Por um lado, o cumprimento das disposições legais e dos normativos específicos de cada resposta social;
- Por outro lado, o apoio à concretização de uma intervenção técnica em que a qualidade dos serviços prestados seja cada vez mais elevada.

Uma das obrigações mais importantes da Segurança Social consiste em assegurar o cumprimento da legislação referente a aspetos específicos das Instituições, ao edificado e a normas específicas das respostas sociais.

O apoio técnico levado a cabo pelos Centros Distritais não tem quaisquer características de fiscalização, quer quanto à Instituição, quer quanto ao respetivo pessoal técnico, mas traduz antes o exercício de uma competência dos Centros Distritais estabelecida na lei vigente e que visa, em particular, ajudar a melhor caracterizar dificuldades existentes e encontrar soluções adequadas à correção de eventuais desvios que se verifiquem relativamente ao programado (Instituto da Segurança Social, I.P. 2013). Deste modo, este tipo de funções serão da responsabilidade dos serviços centrais, como se explanará a seguir.

Para a garantir uniformidade na atuação dos 18 Centros Distritais em termos de acompanhamento técnico realizado junto das Instituições com acordo de cooperação, considerou-se necessária a utilização dos mesmos instrumentos de registo. De entre os vários impressos existentes, destacam-se as fichas relativas ao registo do acompanhamento técnico das respostas sociais.

5.5.3. Serviços do Estado responsáveis pela fiscalização da resposta social

De acordo com o estipulado na alínea f), do artigo 8º da Portaria n.º 102/2017, compete ao Departamento de Fiscalização (DF) do ISS, I.P exercer a ação fiscalizadora das IPSS e de outras entidades privadas que exerçam atividades de apoio social.

A fiscalização das IPSS está sujeita à disciplina legal do Decreto-Lei 64/2007, de 14 de março, alterado pelo Decreto-Lei 33/2014, de 4 de março, bem como das restantes disposições legais genéricas e específicas aplicáveis, e ainda do estabelecido no regime de cooperação.

As ações inspetivas podem ter um âmbito proactivo, quando existe uma programação massiva nacional a sectores de atividade económica que, de acordo com critérios de seleção inteligente, apresentam maior risco de incumprimento, quer por ausência de declarações, quer por subdeclaração ou reativo. Ou podem ter um âmbito reativo que têm origem em denúncias, cuja origem pode ser anónima ou identificada.

De modo a orientar e harmonizar a ação da equipa inspetiva no decorrer da intervenção, existe um conjunto de guiões de fiscalização, de utilização obrigatória, para cada uma das respostas sociais.

De entre os vários aspeto alvo das ações inspetivas destacam-se: Instalações; Condições de segurança, Higiene e Segurança Alimentar; Condições de higiene e conforto; Recursos humanos; Funcionamento da resposta social; Organização técnico administrativa; e Participação dos utentes e seus familiares.

5.5.4. Atribuição de responsabilidades a cada Serviço

De acordo com a maioria das perceções recolhidas entre os entrevistados, existe uma clara divisão de responsabilidades entre as entidades responsáveis pelo acompanhamento ou pela fiscalização da resposta social. Apenas dois dos entrevistados (E4 e E6) representantes das instituições sem fins lucrativos é que referem a possibilidade de duplicação de procedimentos. E6 propõe alterações na terminologia utilizada (de “fiscalização” para “monitorização”),

enquanto que E4 refere que as visitas de acompanhamento deveriam ser mais pedagógicas (veja-se tabela 13).

Tabela 13 – Atribuição de responsabilidades a cada serviço

Subcategoria	Unidade de Registo
Clara divisão de responsabilidades	<p>“Nós distinguimos sempre entre o que é o acompanhamento e o que é a fiscalização. O acompanhamento é feito pelos Núcleos de Respostas Sociais e a Fiscalização pelo Departamento de Fiscalização.” (E7)</p> <p>“O Centro Distrital não faz fiscalização, faz apenas o acompanhamento, quanto muito reporta ao Serviço de Fiscalização, que está centralizado, as situações de maior gravidade ou as situações irregulares. Nós acompanhamos aquelas que estão licenciadas, pois na cooperação, é através do acordo, que se licencia uma resposta.” (E1)</p> <p>“a Fiscalização tem de facto um poder diferente, não vai à instituição para ensinar a fazer o que quer que seja, vai verificar se está ser cumprida a norma, ou não, se tem os documentos que são obrigatórios, ou não, se o edificado está adequado e se responde aos critérios que estão definidos nos enquadramentos legais, ou não.” (E2)</p>
Duplicação de procedimentos	<p>Eu aqui colocava monitorização da resposta e não fiscalização, acho que deixámos de estar mais centrados numa monitorização, para passarmos para uma fiscalização.” (E6)</p> <p>“Não devemos é confundir entre visita de acompanhamento e de fiscalização, mas isso faz parte dos Dirigentes das instituições entenderem que a visita de acompanhamento é pedagógica, devem ser mais pedagógicas.” (E4)</p>

Fonte: autoria própria

5.5.5 Acompanhamento da resposta social creche

De acordo com o estipulado no Manual de Apoio Técnico aos acordos de Cooperação (Instituto da Segurança Social, I.P. 2013), numa lógica de proximidade com as instituições, os Centros Distritais definem um plano de acompanhamento às Instituições, que poderá ser, geralmente, semestral ou trimestral, ou até maior, quando se verifique a necessidade de um apoio exaustivo durante algumas semanas ou meses.

O acompanhamento a realizar é planeado por amostragem, focado em dois aspetos distintos:

- Priorização das situações consideradas urgentes;
- Definição de um plano de acompanhamento numa perspetiva aleatória a um conjunto de instituições/respostas.

Embora o planeamento das visitas de acompanhamento, seja efetuado por amostragem, existe sempre “ um objetivo macro que é não deixar passar mais de dois anos sem acompanhar uma resposta social (...) ” (E7)

No entanto, os entrevistados do Setor Social, são da opinião que a relação com o Estado não ocorre com “ (...) uma periodicidade regular, é muito oscilante, não é constante”. (E6)

5.6. Atual quadro regulatório

Os entrevistados do ISS, I.P fazem uma apreciação positiva dos princípios normativos da prestação de serviços e regras da cooperação:

“Ele adequado é, aliás não conheço a legislação de outros países, conheço genericamente o que vamos ouvindo em locais de encontro, de seminários, de conversa com colegas, mas não conheço, nem nunca me dediquei a fazer o estudo do enquadramento normativo de outros países.” (E2)

“Pelo que, na minha perspetiva, quer o quadro regulatório, quer o que é feito por via de várias Orientações Técnicas do ISS e da Direção Geral e também por via do Compromisso de Cooperação, é suficiente para se conseguir um modelo de qualidade, assim as instituições trabalhem bem.” (E7)

Por outro lado, da perspetiva dos entrevistados do Setor Social, o quadro regulatório, não é o adequado, E5 defende a existência de “ (...) um tronco comum, que é aquele que a academia está balizada a dar-nos, porque estuda, sabe através das ciências, dizer-nos que os indivíduos não reagem todos da mesma maneira perante os mesmos estímulos.”

5.6.1. Legislação emitida

De acordo com as perceções recolhidas, a legislação emitida para a resposta de creche é suficiente:

“A creche é enquadrada pela Portaria 260/2011, a qual veio a ser alterada pela Portaria 411/2012, que é neste momento o normativo específico para a resposta social creche (...) considero que estes dois normativos são bastante adequados e vieram trazer alguma regulamentação à resposta social que, até 2011, era quase inexistente.” (E3)

No entanto, E1 considera a mesma insuficiente. Nas suas palavras, o quadro legal “no que diz respeito à intervenção na própria resposta, é capaz de ser um pouco escasso. É muito indicativo e às vezes subjetivo, tem de ser ajustado”.

5.6.2. Avaliação dos instrumentos

A perceção dos entrevistados da Segurança Social é a de que alguns dos instrumentos, que estão a ser aplicados, tiveram um impacto positivo no desenvolvimento da resposta social, nomeadamente a informatização do sistema de controlo de frequências, que ocorreu em 2013 e que foi “ (...) uma mais-valia enorme, quer para a Segurança Social, quer para as instituições, pois acaba por ser regulador e também impede que as instituições fiquem com as vagas por preencher durante muito tempo.” (E3)

Outros entrevistados são críticos dos instrumentos existentes, apontando para algumas lacunas dos mesmos, como o facto de não ser exigida a presença de Educadoras em todas as salas (E3), a desconfiança que cria na relação entre as partes (E5) ou a ausência de instrumentos de partilha e de aprendizagem entre os técnicos do ISS e das instituições (E6). O afastamento e fraca articulação entre as entidades envolvidas na rede é também apontada por um entrevistado: “O Estado centraliza, diminui efetivos, logo o local e distrital acabam por estar a cumprir orientações. Por um lado, estão afastados do órgão decisor central e, por outro lado, acabam por estar afastados das instituições” (E6).

5.6.3. Aplicação dos mecanismos

Na opinião de alguns entrevistados, os mecanismos existentes são suficientes: “em sede de fiscalização, inspeção e de suporte técnico ao acompanhamento.” (E2), ou seja “em traços gerais temos uma panóplia de recursos para podermos exigir que uma instituição cumpra o que está no acordo de cooperação, o que já é razoável.” (E7)

No entanto, a grande maioria entende ser necessário um reforço destes mecanismos, nomeadamente um investimento na formação de todos os profissionais envolvidos, quer da

parte do Estado, quer da parte das instituições, de modo a combater o défice de informação rigorosa sobre a realidade em que se tem de intervir e que pode conduzir ao não cumprimento das obrigações legais (veja-se tabela 14)

Tabela 14- Reforço dos Mecanismos existentes

Subcategoria	Unidade de Registo
Reforço dos mecanismos existentes	<p>Como devem ser aplicados, eventualmente aqui, quer os próprios serviços, quer as instituições, precisariam de formação. Deveria ser feita reciclagem da formação.” (E2)</p> <p>“E nesse aspeto tem de haver uma sensibilização dos profissionais, ou seja, os instrumentos existem, mas não investem nessa apropriação e isso tem de ser batalhado até ao nível da formação inicial das Educadoras.” (E3)</p> <p>“A questão da formalização é importante, pois há uma melhoria nos instrumentos de monitorização. Agora cada vez mais o Estado tem uma atitude de Fiscalizador e eu penso que tem também de cooperar e ser responsável pela adequação das medidas de política e isso só pode fazer se ouvir as pessoas.” (E6)</p> <p>“acho que deveríamos, em termos de mecanismos, ter aqui algum ciclo de continuidade da junção das equipas da Segurança Social e das equipas das instituições.” (E2)</p> <p>“Aquilo que eu repensava e é um trabalho que tem de ser feito, por nós entidade reguladora e pelas próprias instituições, é a existência de muitos profissionais na creche, normalmente Educadoras de Infância, que não conhecem os normativos enquadradores e como não os conhecem, isto acaba por ser empobrecedor numa área de intervenção.” (E3)</p> <p>“Como devem ser aplicados, eventualmente aqui, quer os próprios serviços, quer as instituições, precisariam de formação. Deveria ser feita reciclagem da formação.” (E2)</p>

Fonte: autoria própria

Na opinião de E5, no “ triângulo, Segurança Social, instituições e família, deve ser criada a ideia de corresponsabilização, pois os pais têm de saber que todos os cocidadãos estão a colaborar para a resposta que o Estado está a dar aos seus filhos.”

Destacamos os seguintes mecanismos, que deveriam ser criados, na opinião de alguns dos Dirigentes do ISS, I.P:

Tabela 15- Criação de novos Mecanismos

Mecanismos a criar	Unidade de Registo
Aplicação de coimas para certos tipos de incumprimento	<p>“Ou seja, pontualmente existem situações em que poderia haver um outro aspeto, passível da aplicação de coimas, para não irmos diretamente para a suspensão do acordo de cooperação (...) (E7)</p> <p>“Deveria existir uma alteração, não do que está fixado, pois está bem patente na legislação o que é preciso, mas na penalização do não cumprimento, pois esse tipo de incumprimento não é passível de sanção, de multa, a única possibilidade é o incumprimento reiterado, o qual pode levar à suspensão do acordo.” (E1)</p>
Alteração do modelo de acompanhamento técnico	<p>“Neste momento, nós temos um modelo de regulação e supervisão, que passa por estas duas figuras, quer da Fiscalização, quer do Acompanhamento Técnico. (...) queremos que o Acompanhamento Técnico às respostas sociais, da creche em concreto, seja feito, não só pelo NRS, mas também pelo NIJ do Centro Distrital, queremos aumentar essa perspetiva da qualidade, ou seja perceber a perspetiva do utente, é atualmente um aspeto que queremos melhorar.” (E7)</p>
Realização de estudos técnicos que permitam avaliar o custo da resposta social creche, de modo a poder estabelecer valores de comparticipação mais ajustados	<p>(...) seria necessário que efetuassem um estudo económico relativamente ao custo real da criança em creche e isso muitas vezes não se verifica. (E1)</p>

Fonte: autoria própria

5.7. Provisão do bem social creche através dos acordos de cooperação

5.7.1. Qualidade do serviço prestado

As instituições têm a obrigação, decorrente do acordo de cooperação, de garantir o bom funcionamento dos equipamentos e serviços, em harmonia com os requisitos técnicos adequados e os estatutos das instituições. Trata-se de uma obrigação que respeita à qualidade dos serviços prestados, que deverá estar presente em todos os momentos da cooperação.

Devem ser asseguradas as condições de bem-estar dos utentes e o respeito pela dignidade humana, através da prestação de serviços eficientes e adequados, bem como a promoção da sua participação na vida do equipamento.

Outra das exigências, relacionada com a qualidade dos serviços prestados, diz respeito ao pessoal qualificado, que cada tipo de serviço necessariamente requer, o qual deverá estar afeto à resposta social, de acordo com o definido no acordo de cooperação.

Os entrevistados são de opinião unanime que a qualidade do serviço prestado é boa:

“Há instituições que garantem claramente o investimento que fazem nos projetos pedagógicos, há projetos muito interessantes na resposta de creche” (E1)

“A qualidade do serviço é boa, não quer dizer que não hajam exceções.” (E4)

Para E7, um dos aspetos que carece de melhoria é o “aumentar essa perspetiva da qualidade, ou seja perceber a perspetiva do utente”, de modo a assegurar o seu bem-estar.

5.7.2. Grau de cobertura da resposta social

Em Portugal, tal como na maioria dos países europeus, as vagas existentes nestes equipamentos não chegam para satisfazer as necessidades. A crescente participação da mulher no mercado de trabalho leva a que esta problemática preencha as agendas políticas nos dias de hoje (Relatório da Comissão Europeia maio de 2018).

O Conselho Europeu de Barcelona, realizado em março de 2002, fixou uma meta europeia na qual Portugal teria de “garantir a disponibilidade, até 2010, de estruturas de acolhimento para pelo menos 90% das crianças com idades compreendidas entre os 3 anos e a idade da escolaridade obrigatória e para pelo menos 33,0% das crianças com menos de 3 anos” (Relatório da Comissão Europeia maio de 2018)).

De acordo como Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu (2018), a meta de 33% foi largamente atingida em 12 Estados-Membros, de entre os quais Portugal.

Tendo por base o Mapeamento dos Investimentos em Estruturas Sociais e na Rede Nacional de Cuidados Integrados Região da Área Metropolitana de Lisboa (julho de 2016), apresentamos de seguida a evolução da taxa de cobertura e prioridades estabelecidas para a Área Metropolitana de Lisboa (AML), para a resposta social creche, para o período de 2000 a 2014. De referir que AML é composta por dezoito municípios, estando nove localizados a norte e os restantes nove localizados a sul do Tejo (Península de Setúbal).

De acordo com o referido Mapeamento: “ (...) é considerada prioritária a resposta social Creche em 18 concelhos da Área Metropolitana de Lisboa”. Com as seguintes prioridades:

- Prioridade 1: três concelhos com uma taxa de cobertura inferior a 33%;
- Prioridade 2: quinze concelhos com uma necessidade fortemente influenciada pela capacidade instalada em equipamentos lucrativos e pelos movimentos pendulares.

A taxa de cobertura na AML situava-se, em 2014, nos 44,62%. Contudo, dos 18 concelhos que compõem esta região 3 deles apresentavam uma cobertura de respostas para a 1ª infância abaixo dos 33%. De entre estes, destaca-se o concelho da Moita, pertencente ao distrito de Setúbal.

Na perspetiva de três dos entrevistados, a resposta social creche, ao nível do distrito de Setúbal registou nos últimos anos um aumento dos lugares em creche:

“Há aqui um exercício interessante a ser feito, que é perceber em termos daquilo que são as listas de espera, de há 15 anos atrás em comparação com as listas de espera neste momento. E posso dizer, por aquilo que conheço, que temos neste momento, muitas creches sem lista de espera, o que significa que à partida e teoricamente que o grau de cobertura é o adequado.” (E3)

“Mas, provavelmente a resposta de creche, é a que a nível nacional já tem uma taxa de cobertura mais consentânea com os objetivos do País, já dá uma resposta razoável.” (E7)

Dado a creche, enquanto resposta de proximidade, estar vocacionada para o apoio à criança e à família, verifica-se que as instituições acolhem maioritariamente crianças da própria freguesia ou concelho onde o equipamento está instalado, logo de acordo com algumas das perceções recolhidas:

“No que diz respeito à cobertura, existe um défice em vários setores, por exemplo no Concelho do Seixal, há um défice grande.” (E4)

“Há sempre freguesias ou concelhos com uma taxa insuficiente.” (E7)

5.7.3. Participação atribuída

Relativamente à participação atribuída, um dos pontos referidos por alguns dos entrevistados e que poderá conduzir a situações de défice na resposta social, é a decorrente

dos elevados custos com o pessoal técnico adequado ao serviço, verificando-se em alguns casos que a comparticipação atribuída é insuficiente:

“A resposta social creche tem vindo a aumentar os seus valores, porque a categoria profissional que assegura o seu funcionamento, são as Educadoras de Infância, as quais são das únicas categorias que têm vindo a subir de escalão e verifica-se que os aumentos da comparticipação do Estado, não têm acompanhado os aumentos dos salários e dos escalões a que elas estão sujeitas. Portanto, temos instituições que estão claramente em dificuldades financeiras, pois as Educadoras estão em topo de carreira e nem a comparticipação do Estado, nem das famílias, se coaduna com os salários praticados.” (E1)

“Se aquilo que o Estado comparticipa é suficiente, acho que não é suficiente, as instituições não conseguem sobreviver apenas com esse valor, pois o quadro de pessoal é exigente, tem custos de funcionamento e é aqui que as comparticipações familiares fazem a diferença.” (E3)

Já outros entrevistados (E4 e E7) consideram que o valor da comparticipação é suficiente:

“O valor que nos é atribuído pela Segurança Social é um valor que, juntamente com a comparticipação familiar, garante a sustentabilidade da resposta” (E4)

“Eu diria que a estrutura de comparticipação está ajustada à estrutura de custos”. (E7)

5.7.4. Modelo de financiamento

É opinião generalizada dos entrevistados de que o atual modelo de financiamento não assegura a adequação do custo da resposta social face aos rendimentos das famílias.

No entender de alguns entrevistados, enquanto as comparticipações da Segurança Social continuarem a ser fixadas através de um valor único para todas as organizações e não por um quantitativo variável, de acordo com a sua capacidade para gerar receitas provindas das comparticipações dos utentes e familiares, irão continuar a existir desigualdades no funcionamento da resposta (veja-se tabela 16).

Tabela 16- Modelo de Financiamento: Capacidade de assegurar a provisão

Modelo de Financiamento	Unidade de Registo
Não assegura a provisão	Neste tipo de situações em que efetivamente existem desigualdades no funcionamento das respostas, nas Contas apresentadas e na sustentabilidade das próprias instituições, em função do contexto em que estão inseridas. E essa é uma das críticas que é feita a este modelo de cooperação, que é participar sempre da mesma forma, independentemente do contexto, quer das famílias, quer do contexto territorial e socioeconómico em que a instituição está inserida.” (E7)
	“Não, não está assegurada. Deveria existir sim, a diferenciação positiva. O financiamento deveria ser efetuado às instituições, em função do território e dos rendimentos das famílias. Era mais justo, era mais equitativo.” (E6)
	“Com o atual Modelo de Cooperação, podem existir situações em que uma creche está inserida num Bairro social, por exemplo em Setúbal e se os utentes daquela comunidade apresentarem todos baixos rendimentos, aplicando as regras de participação familiar sobre os rendimentos, a participação familiar também será baixa.” (E7)

Fonte: autoria própria

5.7.5. Seleção dos utentes

A Portaria.º 196-A/2015 de 1 de julho, recentemente alterada pela Portaria 218-D/2019 de 15 de julho, no Anexo “Regulamento das participações familiares devidas pela utilização dos serviços e equipamentos sociais”, inclui dois tipos de regras:

- Regras que definem princípios fundamentais que deverão ser respeitados pelas instituições nos respetivos regulamentos internos, nomeadamente a proporcionalidade da participação ao rendimento do agregado familiar; a distribuição dos utentes por escalões (nos serviços da área da infância e juventude) e a fórmula de cálculo do rendimento per capita;
- Regras de aplicação supletiva, nomeadamente as tabelas que especificam as percentagens dos rendimentos dos agregados familiares correspondentes às respetivas participações nas diferentes áreas de serviços abrangidos.

De acordo com a maioria das opiniões recolhidas, a seleção dos utentes é feita de forma equilibrada:

“eu diria que na maioria dos casos, há um equilíbrio na seleção que as instituições vão fazendo e têm utentes dos vários escalões de rendimento, desde utentes que pagam pouco a utentes que pagam mais, procurando um equilíbrio” (E7)

“É uma questão complexa, mas não tenho ideia da existência de uma creche onde tenhamos apenas famílias a pagarem participações elevadas, existe uma diversidade de rendimentos.” (E3)

“Deve existir um critério de prioridade e esses utentes são os primeiros a entrar, não existe é uma percentagem de meninos com maior vulnerabilidade. Os critérios existem e têm de ser aplicados, não podemos é dizer que em 50 crianças, 25% podem ser vulneráveis e os outros 25% não podem ser vulneráveis, não há uma percentagem fixa.” (E1)

No entanto, há quem considere que os mecanismos existentes poderão revelar-se insuficientes para assegurar princípios fundamentais de justiça e igualdade, gerando desequilíbrios no tratamento dos utentes:

“Existem algumas instituições que não têm uma quota mínima, onde os utentes apresentam maiores rendimentos, eu penso que isso depende da missão e da visão das próprias instituições.” (E6)

“E depois existem os extremos, em que a instituição só pensa em selecionar pessoas dos escalões mais elevados e aí, efetivamente, podemos chegar à conclusão de que a instituição não necessita de um acordo de cooperação. Outras instituições que só têm utentes de baixos rendimentos, a situação a médio prazo, também não é positiva, na medida em que coloca em risco a sua sustentabilidade financeira. Mas sim, no atual Modelo de Cooperação, estas situações extremas são possíveis.” (E7)

5.8. Discussão dos principais resultados

No âmbito desta pesquisa, procurámos analisar a eficácia existente nos acordos de cooperação entre o Estado e as IPSS, na resposta social creche, ao nível dos instrumentos de governação adotados. Nesse sentido, colocámos os seguintes objetivos específicos para a pesquisa: (a) estudar a evolução do papel do Estado no domínio da cooperação com as IPSS, no âmbito dos contratos estabelecidos para a oferta da resposta social Creche; (b) caracterizar os acordos de cooperação como instrumento/mecanismo de governação pública; (c) verificar de que forma o Estado exerce a fiscalização e garante a coordenação da política pública ao nível da resposta social Creche; (d) compreender se a provisão do bem social creche está ser assegurada de forma eficaz através dos acordos de cooperação.

Passamos agora a considerar os principais resultados da investigação.

Com base na análise efetuada às várias subcategorias representativas das dicotomias existentes na relação entre o Estado e as instituições sem fins lucrativos, verifica-se que embora estejam presentes elementos definidores dos três mecanismos (hierarquia, mercado e redes), estamos perante um modelo de interação formal e limitado ao estabelecido no acordo de cooperação. As instituições sem fins lucrativos são contratadas para a prestação do bem social, através dos acordos de cooperação, nos quais estão definidos todos os elementos necessários ao relacionamento entre as partes, nomeadamente o objeto, finalidade, destinatários, capacidade, obrigações gerais dos parceiros, regulamento interno, recursos humanos, vigência do acordo, entre outros. A natureza contratual da relação é salientada por alguns dos entrevistados, que apontam para aspetos como a sua natureza formal, o distanciamento da relação, a possibilidade de exigir serviços face à existência de um pagamento estabelecido no acordo, e a referência à capacidade de fiscalizar as instituições no exercício da sua atividade. O nível de imposição das partes públicas envolvidas (serviços centrais e distritais do ISS) sobre as instituições sociais fica subentendido por algumas das afirmações dos entrevistados, que mencionam a relação de delegação e tutelar, entre os mesmos, acabando por subentender uma relação vertical de controlo centralizado, cabendo ao Estado assegurar a verificação do cumprimento dos deveres e obrigações contratualizadas ou legalmente previstas e da correta utilização do financiamento público.” (Joaquim 2015:26).

Ainda assim, os entrevistados reconhecem complementaridade dos papéis da Segurança Social e das instituições sociais na resposta ao bem “creche”, pelo que tendem a evidenciar no discurso efetivado a menção de “cooperação” como caracterizadora na relação, ainda que depois deixem transparecer, quando falam dos atributos da relação, a existência de uma natureza mais hierarquizada e vertical.

A existência de uma relação horizontal, embora sendo essa a visão que deveria prevalecer, na prática (o Estado e as IPSS são “parceiros privilegiados” (E7)), é, pois, não existente, conforme salienta um entrevistado que salienta: “É uma relação biunívoca, portanto há aqui um equivoco, que está por esclarecer: a Segurança Social não tutela as instituições” (E5). Ainda assim, os entrevistados reconhecem como positiva a procura de negociação entre o Estado e os representantes das IPSS, no que se refere aos Compromissos de Cooperação.

Devido ao modelo de cooperação estar assente numa relação contratual, pode ser gerador de alguma conflitualidade, a qual é evidenciada por todos os entrevistados e poderá ocorrer durante as várias fases do processo. Com base nas perceções recolhidas, identificámos os principais focos de conflito/tensão: (a) as instituições sem fins lucrativos não veem o Estado enquanto Tutela, enquanto regulador da atividade; (b) verificação de incumprimento por parte das instituições sem fins lucrativos; (d) valor da comparticipação da Segurança Social não é o suficiente para o desenvolvimento da resposta social.

A contrastar com estes resultados, estão as respostas manifestadas pelos inquiridos na pergunta n.º 9 do questionário, as quais pareceram ser mais consonantes com a presença de mecanismos de rede na definição da relação entre o Estado e as IPSS. No entanto, conforme salientámos, anteriormente, face ao fraco retorno do questionário e a tendência para a prevalência de respostas concordantes em todas as afirmações, preferimos ver com algumas reservas estes resultados.

Embora na ótica dos representantes do ISS, I.P., o Compromisso de Cooperação 2017-2018 seja um documento estruturante no reforço da parceria, apesar da sua natureza instrumental e programático, pois aí se definem orientações, metodologias e prioridades no domínio da cooperação entre o Estado e as instituições sem fins lucrativos, as instituições sociais consideram que este documento não tem tido um carácter inovador, sendo muito estandardizado, nomeadamente no que diz respeito à falta de aprovação de respostas sociais não tipificadas.

O vasto conjunto de normas e regras que regulam a organização e o funcionamento das respostas sociais leva, necessariamente, à existência de isomorfismo, principalmente quando se tratam de respostas tipificados, como é o caso da creche, o que se reflete nas opiniões recolhidas, junto das instituições sem fins lucrativos, de acordo com as quais os acordos deveriam ter um nível de formalização diferente. Opinião contrária têm os representantes do ISS,I.P., que consideram que o nível de formalização é adequado e está assegurado através do normativo 196-A/2015.

Considerando o nosso objetivo da tese em caracterizar a relação entre o Estado e as IPSS, no que respeita aos acordos de cooperação da resposta social creche, verifica-se, portanto, que a natureza parece ter mais marcadamente traços de mercado do que de rede, sendo o nível impositivo das entidades públicas tão relevante, que se aproxima até de uma relação vertical hierarquizada (pelo menos, no pensamento dos nossos entrevistados).

Ainda assim, é de destacar a mudança de paradigma na cooperação, através do PROCOOP, que significou uma melhoria face à situação anterior, ao introduzir o procedimento concursal na seleção de respostas sociais, sendo obrigatória a apresentação de candidatura por parte das entidades interessadas em ser apoiadas, pois até à sua criação, esses acordos eram estabelecidos, de forma direta, entre a entidade que recebia o apoio e a Segurança Social. Embora seja sublinhado pelos entrevistados que o PROCOOP tem como principais vantagens o facto de assentar num procedimento concursal e o processo ser revestido de uma maior transparência, é unânime a perceção da falta de informação acerca do estado das candidaturas, durante todo o processo.

No que diz respeito ao modelo de acompanhamento e fiscalização da resposta social creche, é opinião unânime a existência de uma clara divisão de responsabilidades, estando bem identificados o papel e responsabilidades atribuídos a cada um destes serviços. Quanto à periodicidade do acompanhamento da resposta social, os entrevistados do Setor Social defendem que este não ocorre com uma periodicidade regular, é muito oscilante.

Através da análise de conteúdo efetuada no Quadro VI do Anexo D, procurámos verificar a forma como o Estado exerce a fiscalização e garante a coordenação da política pública ao nível da resposta social Creche. Face aos resultados obtidos, verifica-se que é unânime entre os entrevistados que deverá existir um reforço do quadro legal, nomeadamente um investimento na formação de todos os profissionais envolvidos, quer da parte do Estado, quer

da parte das instituições. Tendo sido proposto, por parte, dos Dirigentes do ISS, I.P., a criação de novos mecanismos, nomeadamente a aplicação de coimas, para certos tipos de incumprimento, de modo a não a ser aplicada diretamente a suspensão do acordo de cooperação e a alteração do modelo de acompanhamento técnico à resposta social creche de modo a ser efetuado em conjunto entre o NRS (Núcleo de Respostas Sociais), o NIJ (Núcleo de Infância e Juventude).

De modo a aferirmos se o Estado garante a provisão do bem social Creche, de forma eficaz, através dos acordos de cooperação (último objetivo específico deste trabalho), procedemos à análise dos dados obtidos no Quadro VII do Anexo D.

Tendo em conta as perceções recolhidas, existe uma boa qualidade do serviço prestado, através dos acordos de cooperação, para a resposta social creche. No entanto, um dos aspetos que carece de melhoria será perceber a perspetiva do utente, de modo aumentar essa perspetiva de qualidade. Eventualmente, a resposta poderá ter que assumir uma vertente mais “educativa” e não só “cuidadora”, conforme sugere um entrevistado.

Com base nos dados do Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu (2018), Portugal garantiu a disponibilidade de estruturas de acolhimento para pelo menos 33% das crianças com menos de 3 anos. No entanto, dado a creche, enquanto resposta de proximidade, estar vocacionada para o apoio à criança e à família, de acordo com algumas das perceções recolhidas, ainda se verificam, no distrito de Setúbal, assimetrias na distribuição territorial da resposta social.

É opinião generalizada dos entrevistados de que o atual modelo de financiamento não assegura a adequação do custo da resposta social face aos rendimentos das famílias. A forma de financiamento uniformizado, atualmente em vigor, para os acordos típicos, pode operar uma seletividade duplamente negativa: por um lado, penaliza as instituições com menor capacidade para angariar recursos próprios; por outro lado, poderá contribuir para a exclusão dos utentes mais carenciados, por razões de equilíbrio financeiro (Hespanha 2000). Deste modo, a maioria dos entrevistados considera que o modo existente, assente numa comparticipação mensal do Estado para cada instituição sem fins lucrativos, não é o mais adequado, defendendo a aplicação de um modelo de financiamento diferenciado, com a comparticipação direta ao utente ou às suas famílias, em função dos seus rendimentos, de modo a assegurar uma maior transparência no processo de cooperação. A mesma opinião é

manifestada pelos inquiridos do questionário que responderam à questão 6, uma pergunta aberta sobre o tipo de acordo que deveria ser estabelecido entre o Centro Distrital e as IPSS, de modo a ser mais ajustada à atuação das instituições no território.

O Estado através do acordo de cooperação, que estabelece com as instituições sem fins lucrativos, para a resposta social creche, financia em regra uma parte substancial das despesas, tendo o autofinanciamento ou os recursos provenientes de outras fontes um papel insignificante na obtenção de receitas. Logo, a cobertura do possível défice existente, poderá ser feita sobretudo através das comparticipações familiares, o que poderá levar a um desequilíbrio na seleção dos utentes. No entanto, de acordo com a maioria das perceções recolhidas a seleção dos utentes é feita de forma equilibrada, assegurando os princípios fundamentais de justiça e igualdade.

Conclusão

O objetivo principal deste estudo foi analisar a eficácia existente nos acordos de cooperação entre o Estado e as instituições sem fins lucrativos, na resposta social Creche, ao nível dos instrumentos de governação adotados.

A cada modelo de gestão pública está associado um mecanismo de governação. Através da revisão da literatura foram identificados três mecanismos de governação: hierarquia, mercado e redes. O mecanismo de hierarquia está assente numa linha de comunicação vertical das ações dos seus elementos, na definição de regras, distribuição de tarefas, atribuição de responsabilidades e controlo direto. O mecanismo de mercado é dotado de partilha de responsabilidades entre a entidade que contrata o fornecimento de determinado bem ou serviço e a entidade que é contratada para a produção do mesmo. O mecanismo de rede caracteriza-se pela criação de parcerias entre o Estado e outras entidades com base na confiança e colaboração.

O Estado recuou na sua função de produtor e assume um crescente papel de coordenador das políticas públicas, o que se traduz no recurso de várias entidades com as quais coopera para dar resposta a diversas necessidades sociais. Para garantir a satisfação do bem social creche, recorre a instituições sem fins lucrativos, através da realização de acordos de cooperação. De forma a garantir a prestação do serviço ao cidadão, o Estado procura instituir, nos acordos, cláusulas que garantam um nível mínimo de qualidade, tendo depois que os fiscalizar para garantir o cumprimento por parte das entidades prestadoras, o que coloca esta relação, de um ponto de vista teórico, ao nível do mecanismo de mercado. Contudo, a necessidade de articular a resposta social do bem creche através do território, socorrendo-se diversas entidades privadas para a prestação do serviço e envolvendo a participação de diversos serviços públicos, de âmbito central e distrital, obrigará à presença de mecanismos de rede.

Para a realização do nosso trabalho de investigação recorreremos a uma abordagem metodológica mista, com o recurso à análise documental, ao questionário e à entrevista semiestruturada. No entanto, devido à reduzida taxa de retorno de aplicação do questionário (Anexo A), o estudo tornou-se predominantemente qualitativo, optando-se por não dar destaque aos resultados do questionário, os quais apenas se colocaram e são analisados no Anexo E. Deste modo, foi utilizada, como principal instrumento de recolha de dados, a entrevista semiestruturada.

Da análise documental feita sobre, legislação emitida, Manuais de Apoio Técnico, entre outros, destacamos a mudança ocorrida, nas duas últimas décadas, após a celebração do Pacto de Cooperação para a Solidariedade, a partir do qual o Estado assumiu um modelo de cooperação com as instituições sem fins lucrativos, no âmbito da disponibilização de respostas sociais. O modelo em vigor é operacionalizado através da celebração de Protocolos de Cooperação com uma periodicidade bienal entre o Estado e os representantes das IPSS, onde são contratualizadas as linhas gerais.

De referir que os critérios regras e formas em que assenta o modelo específico de cooperação estabelecida entre o ISS, I.P. e as instituições particulares de solidariedade social ou legalmente equiparadas, são definidos pela Portaria n.º 196-A/2015 de 1 de julho, a qual foi recentemente alterada pela Portaria n.º 218-D/2019, tendo sido republicada em 15 de julho de 2019. Uma vez que o nosso trabalho de pesquisa vem a ser desenvolvido desde o ano de 2018, toda a análise empírica foi efetuada com base na Portaria n.º 196-A/2015.

De modo a caracterizarmos os acordos de cooperação como instrumento/mecanismo de governação pública, recorreremos em grande parte aos resultados obtidos através da análise de conteúdo às entrevistas realizadas (Quadros I a V do Anexo D).

A relação entre o Estado e as instituições sociais na resposta ao bem social Creche define-se como formal, de natureza contratual, distanciada do ponto de vista da interação, sendo marcada pela existência de um pagamento, que é contrapartida da prestação de um bem, alvo da fiscalização do setor público. Embora o discurso de “relação de cooperação” esteja muito presente nas palavras dos entrevistados e a visão de complementaridade, o restante das entrevistas é indiciador de outros atributos no relacionamento entre o Estado e as Instituições, que não os mecanismos de rede. O modelo existente não favorece uma postura colaborativa e de parceria, sendo definida por termos como relação entre “tutela e delegado”, o que torna a relação vertical e quase de comando e controlo, como uma “verdadeira” relação hierárquica.

No que se refere à fiscalização e acompanhamento da resposta, é evidente a delimitação de responsabilidades entre os serviços centrais e distritais da Segurança Social. Algumas falhas são apontadas, como a falta de periodicidade no acompanhamento e a ausência de sancionamento pelas infrações, evitando a imediata suspensão dos acordos existentes.

Por último, refira-se que a qualidade de resposta nas creches é considerada satisfatória pela generalidade dos entrevistados, embora possa ser vocacionado mais para a ótica do cidadão – cliente. O modo de financiamento é que deve carecer de revisão, de modo a tornar-se mais ajustados às necessidades territoriais, e tendo em conta os contextos socioeconómicos das populações locais. Um modelo diferenciador que financie as instituições, tendo em conta os rendimentos familiares, seria mais ajustado na opinião dos entrevistados.

A investigação que serviu de base a este estudo deparou-se com algumas dificuldades que importa referir. No desenho da pesquisa, pretendia-se efetuar uma abordagem metodológica mista, onde a análise documental e a realização das entrevistas, iria ser conciliada com aplicação de um questionário. No entanto, tal não foi possível, pois a taxa de retorno do questionário, foi reduzida (23 respostas), pelo que se optou por não dar destaque aos resultados obtidos, limitando-nos a efetuar uma apresentação dos dados em anexo à presente tese. Acresce que, o inquérito foi enviado online, dada a impossibilidade de serem visitadas todas as instituições identificadas, limitação imposta pela dimensão do universo das instituições abrangidas e pelo tempo disponível para a realização da investigação.

Também se identificam algumas limitações do ponto de vista metodológico, no que se refere à transferibilidade da investigação, pois os dados foram recolhidos, num contexto particular, tendo as entrevistas abrangido um grupo restrito de atores envolvidos no processo, pelo que a sua aplicação noutros contextos poder ser limitada. Para além disso as entrevistas revelaram-se demasiado longas, tendo sido difícil selecionar e sintetizar os dados.

Em futuras linhas de investigação, poderá ser aprofundado o presente estudo, fazendo-se uma análise comparativa, tendo em conta o contexto territorial onde as instituições sem fins lucrativos estão inseridas e desenvolvem a resposta social creche, nomeadamente entre as zonas urbanas e rurais, do distrito de Setúbal, ou ao nível nacional. Outra sugestão para futura investigação, seria ao nível do estudo da qualidade do serviço prestado no acordo creche, através da realização de uma avaliação quantitativa, à forma como o utilizador final (neste caso as famílias) percecionam a resposta.

Poderá também constituir um ponto de partida para um estudo mais aprofundado, alargar a investigação às entidades lucrativas, as quais, no mercado, concorrem com as instituições sem fins lucrativos, na oferta da resposta social creche. De acordo com o Relatório da Carta Social,

o Distrito de Setúbal registou, em 2017, um aumento superior a 30%, da oferta de creches por parte destas entidades (GEP/MTSS 2017).

Bibliografia

- Almeida, Vasco. 2011. "Estado, Mercado e Terceiro Setor: A redefinição das regras do jogo, 95 pp85-104. In Revista Crítica de Ciências Sociais.
- Amaral, Diogo Freitas do. 1996. *Curso de Direito Administrativo*. Coimbra: Livraria Almedina.
- Andrade, José Carlos Vieira de Andrade. 2010. *Lições de Direito Administrativo*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra.
- Agranoff, Robert e Michael McGuire. 1999. "Managing in Networks Settings". *Policy Studies Review* 16(1):18-41.
- Araújo, Joaquim Filipe Ferraz Esteves de. 1998. "Hierarquia, Mercado e Networks: Mudança Institucional, Controlo e Avaliação no Reino Unido. A Avaliação na Administração Pública". Trabalho apresentado no 1.º Encontro INA, Lisboa, Portugal.
- Araújo, Joaquim Filipe Ferraz Esteves de. 2000. "Hierarquia e Mercado: a experiência recente da administração gestonária". Trabalho apresentado no 2º Encontro INA "Moderna gestão pública: Dos meios aos resultados", Lisboa, Portugal.
- Araújo, Joaquim Filipe Ferraz Esteves de. 2007. "*Avaliação da Gestão Pública: a Administração Pós Burocrática*". Trabalho apresentado na Conferência UNED, Coruna, Espanha. Retirado em 13 de maio de 2017 (<http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/8309/3/ArtigoUNED.pdf>).
- Araújo, Joaquim Filipe Ferraz Esteves de. 2013. "Da nova Gestão Pública à nova governação pública: pressões emergentes na Administração Pública". Pp.91-102 in *Handbook de Administração Pública*, editado por C. Madureira e M. Asensio. Lisboa: INA Editora.
- Bardin, Laurence. 2008. *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70.
- Bilhim, João. 2013. *Teoria Organizacional - Estruturas e Pessoas*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Bovaird, Tony e Elke Löffler. 2003. "Understanding Public Management and Governance". Pp. 3-13 in *Public Management and Governance*, 2.ª Ed. editado por T. Bovaird e E. Löffler. London: Routledge.
- Carapeto, Carlos e Fátima Fonseca. 2014. *Administração Pública – Modernização, Qualidade e Inovação*. Lisboa: Edições Sílabo.

Carvalho, Elisabete Reis de. 2001. *Reengenharia na Administração Pública*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

Chhotray, Vasudha e Gerry Stoker. 2009. *Governance Theory and Practice - A Cross-Disciplinary Approach*. Palgrave Macmillan.

Comissão Europeia (2018) Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: sobre o desenvolvimento de estruturas de acolhimento de crianças da primeira infância a fim de reforçar a participação das mulheres no mercado de trabalho, a conciliação entre a vida profissional e familiar dos trabalhadores com filhos e um crescimento sustentável e inclusivo na Europa (os «objetivos de Barcelona») Com (2018) 273 final Bruxelas: Comissão Europeia

Creswell, John. W. e Vicki L. Plano Clark. 2011. *Designing and conducting mixed methods research*, 2.nd Ed. California: Sage Publications.

Departamento de Desenvolvimento Social e Programas e Unidade de Cooperação e Respostas Sociais (DDSP-UCRS). 2013. *Manual de Apoio Técnico aos Acordos de Cooperação*. Lisboa: Instituto de Segurança Social.

Eggers, William D. 2008. “The changing nature of government: network governance”. Pp 23-28 in *Collaborative Governance A new era of public policy in Australia?*, editado por J. O’Flynn e J. Wanna. Australia: ANU E Press.

Eliassen, Kjell e Nick Sitter. 2008. *Understanding Public Management*. London: SAGE.

Ferreira, Sílvia. 2009. “A invenção estratégica do terceiro sector como estrutura de observação mútua: Uma abordagem histórico conceptual”. *Revista Critica de Ciências Sociais* 84:169-192.

Hespanha, Pedro. 2000. *Entre o Estado e o Mercado- As fragilidades das Instituições de Proteção Social em Portugal*. Quarteto Editora

Hood, Christopher.1991. “Public Management for all seasons?”.*Public Administration* 69(1):3-19.

Instituto da Segurança Social, I.P . 2017. *Guia Prático - Apoios Sociais – Crianças e Jovens de 2017*. Retirado em 18 de setembro de 2019 (http://www.seg-social.pt/documents/10152/33589/N35_A_apoios_sociais_crianças_jovens/37504816-7ca5-4ea0-8197-e29524b380cf).

Joaquim, Cláudia. 2015. “Cadernos do Observatório: Proteção social, Terceiro setor e equipamentos sociais: Que modelo para Portugal?”. Cadernos do Observatório, n.º 3. Centro de Estudos Sociais, Coimbra, Portugal. Retirado em 13 de maio de 2017 (http://www.ces.uc.pt/observatórios/crisalt/documentos/cadernos/CadernoObserv_III_fevereiro2015.pdf).

Jupp, Bem. 2008. “Collaboration with the third sector: UK perspectives”. Pp 171-180 in *Collaborative Governance A new era of public policy in Australia?*. editado por J. O’Flynn e J. Wanna. Australia: ANU E Press.

Kickert, Walter, Erik Klijn e Joop.Koopenjan, 1997. *Managing Complex Networks for the Public Sector*. London: SAGE.

Klijn, Hans. 2010. “Trust in Governance networks: looking for conditions for innovative solutions and outcomes” Pp.303-321 in *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance* editado por S. Osborne. London: Routledge.

Kooiman, Jan. 2003. *Governing as Governance*. London: SAGE.

Martinez, Agusti Cerrilo I. 2005. “La Gobernanza Hoy: Introducción” Pp 11-31. In *La Gobernanza Hoy: 10 Textos de referência* . Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

Merton, Robert. 1957. “Bureaucratic Structure and Personality”, pp. 109-17. In J. Shafritz, A. Hyde e S. Parkes. 2004. *Classics of Public Administration*, 5th Ed. Wadsworth: Thomson Learning.

Milward, H. Brinton e Keith G. Provan. 1998. “Measuring Network Structure”. *Public Administration* 76(2):387-407.

O’Flynn, Janine. 2008. “Elusive appeal or aspirational ideal? The rhetoric and reality of the “collaborative turn” in public policy”. Pp.181-196 in *Collaborative governance: a new era of public policy in Australia?*, editado por J. O’Flynn e J. Wanna. Australia: ANU Press.

O’Toole, Laurence J. 2005. “Las Implicaciones para la Democracia de una Burocracia en Red”. Pp 245-262 in *La Gobernanza Hoy: 10 Textos de referência* editado por A. Martinez. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

Pereira, Alexandre. 2008. *Guia Prático de Utilização do SPSS – Análise de Dados para Ciências Sociais e Psicologia*. Edições Silabo

- Peters, B. Guy e Jon Pierre. 1998. "Governance Without Government? Rethinking Public Administration". *Journal of Public Administration Research and Theory* 8(2):223-243.
- Powell, Walter W. 1991. "Neither market nor hierarchy: network forms of organization". *Research in Organizational Behavior* 12:295-336.
- Quivy, Raymond e Luc Van Campenhaut. 2005. *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Portugal: Gradiva Editora.
- República de Portugal, XXI Governo Constitucional, Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade e Mutualidades Portuguesas. 2017. *Compromisso de Cooperação para o Setor Social e Solidário – Protocolo para o biénio 2017-2018*. Retirado em 18 de setembro de 2019 (http://cnis.pt/wp-content/uploads/2015/09/Protocolo-de-compromisso-2017-2018_3-maio-2017.pdf).
- Rocha, José António Oliveira. 2013. "Mudança do Estado e mudança na Administração Pública: a história duma disciplina" Pp.75-90 in *Handbook de Administração Pública* editado por C. Madureira e M. Asensio. Lisboa: INA Editora.
- Rhodes, R.A.W. 1996. "The New Governance: Governing without Government". *Political Studies* XLIV: 652-667.
- Rhodes, R.A.W. 2000. "Governance and Public Administration". Pp.54-90 in *Debating Governance - Authority, Steering and Democracy* editado por J. Pierre. Oxford: Oxford University Press.
- Rodrigues, Miguel. 2009. "Modelos de Gestão Pública: tipologias de governação". *Interface Administração Pública*, 48, pp. 34-38. Retirado em 28 de agosto de 2017 (<http://hdl.handle.net/10198/1872>)
- Rodrigues, Miguel, Joaquim F. Ferraz Esteves de Araújo, e António Tavares. 2010. "Portuguese Local Government: Exploring Alternatives of Service Delivery". Trabalho apresentado na Fourteenth Annual Conference of the International Research Society for Public Management (IRSPM XIV), Berne, Suíça. Retirado em 28 de agosto de 2017 (<http://hdl.handle.net/10198/7255>)
- Rodrigues, Carlos. 2011. *Governação de organizações públicas em Portugal: A Emergência de Modelos Diferenciados*. Mangualde: Edições Pedagogo, Lda.

Rodrigues, Miguel. 2013. "Do conceito de governança a uma conceptualização em rede". Pp.103-121 in Handbook de Administração Pública editado por C. Madureira e M. Asensio. Lisboa: INA Editora.

Sampieri, Roberto Hernández, Carlos Fernández Collado e Pilar Baptista Lucio. 2006. Metodologia de pesquisa, 3.ª Ed. McGraw-Hill.

Shergold, Peter. 2008. "Governing through collaboration" Pp.13-22 in Collaborative governance: a new era of public policy in Australia? editado por J. O'Flynn e J. Wanna. Australia: ANU Press.

Stoker, Gerry. 2006. "Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance?". American Review of Public Administration 36(1):41-57.

Tenbenschel, T. 2005. "Multiple modes of Governance: Disentangling the alternatives to hierarchies and markets". Public Management Review 7(2):267-288.

Verhoest Koen, Peters Guy, Beuselinck Eva, Meyers Falke and Bouckaert Geert. 2014. "How coordination and control of public organizations by government interrelate: an analytical and empirical exploration" Retirado em 16 de julho de 2017. (<https://www.researchgate.net/publication/241543428>)

Legislação

Decreto-Lei n.º 519-G2/79, de 29 de dezembro. Estabelece o regime jurídico das Instituições Privadas de Solidariedade Social. Diário da República n.º 299, Série I, pp. 195- 208.

Decreto-Lei n.º 119/83, de 25 de fevereiro. Aprova o Estatuto das Instituições Privadas de Solidariedade Social. Diário da República n.º 27/1983, Série I, pp.643-656.

Decreto-Lei n.º 33/2014, de 4 de março. Define o regime jurídico de instalação, funcionamento e fiscalização dos estabelecimentos de apoio social geridos por entidades privadas, estabelecendo o respetivo regime contraordenacional. Diário da República n.º 44, Série I, pp. 1688-1701.

Decreto-Lei n.º 64/2007, de 14 de março. Define o regime jurídico de instalação, funcionamento e fiscalização dos estabelecimentos de apoio social geridos por entidades privadas. Diário da República n.º 52, Série I, pp. 1606-1613.

Decreto-Lei n.º 172-A/2014, de 14 de novembro. Revisão do Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social. Diário da República n.º 221, Série I, pp. 2-26.

Portaria n.º 262/2011, de 31 de agosto. Estabelece as normas reguladoras das condições de funcionamento e instalação das creches. Diário da República n.º 167, Série I,

Portaria n.º 411/2012, de 14 de dezembro. Procede à alteração da Portaria n.º 262/2011, de 31 de agosto, que estabelece as normas reguladoras das condições de funcionamento e instalação das creches. Diário da República n.º 242, Série I.

Portaria n.º 196-A/2015, de 1 de julho. Define os critérios, regras e formas em que assenta o modelo específico da cooperação estabelecida entre o Instituto da Segurança Social, I. P. (ISS, I. P.) e as instituições particulares de solidariedade social ou legalmente equiparadas. Diário da República n.º 126, Série I, pp. 4562 (2) -4562 (12). Portaria n.º 100/2017 de 7 de março.

Procede à criação do Programa de Celebração ou Alargamento de Acordos de Cooperação para o Desenvolvimento de Respostas Sociais

Portaria n.º 100/2017 de 7 de março. Procede à criação do Programa de Celebração ou Alargamento de Acordos de Cooperação para o Desenvolvimento de Respostas Sociais (PROCOOP). Diário da República n.º 47, Série I, pp. 1241-1247.

Portaria n.º 102/2017-D/2019, de 8 de março. Procede à segunda alteração à Portaria n.º 135/2012, de 8 de maio, que aprova os estatutos do Instituto da Segurança Social, I. P. Diário da República n.º 48, Série I, pp. 1260-1277.

Portaria n.º 218-D/2019, de 15 de julho. Procede à alteração à Portaria n.º 196 -A/2015, de 1 de julho, que define os critérios, regras e formas em que assenta o modelo específico da cooperação. Diário da República n.º 133, Série I, pp. 22-76.

Anexo A - Questionário

Questionário sobre o acordo de cooperação Creche

O presente inquérito insere-se no âmbito de uma dissertação para a obtenção do grau de mestre em Administração Pública, com o título “Governação Pública na resposta social creche: estudo dos acordos de cooperação entre o Estado e as IPSS do distrito de Setúbal”. O trabalho procura caracterizar os mecanismos e estruturas de governação utilizados na prestação da resposta social creche, tendo por base a relação do Centro Distrital de Segurança Social com as Instituições sem fins lucrativos, no distrito de Setúbal, pelo que a sua colaboração é essencial.

1. Área (s) de intervenção (assinale uma ou mais opções)

- Infância e Juventude
- Família e Comunidade
- Velhice
- Deficiência

2. Âmbito de ação (assinale apenas uma opção)

- Freguesia
- Concelho
- Região
- Território Nacional

4. Relativamente à resposta social de creche, indique o seguinte:

- Número de acordos de Creche com o Centro Distrital
- Número de utentes abrangidos pelos acordos de creche

5. O acordo de cooperação com o Centro Distrital permite à Instituição dar uma resposta adequada à população da área geográfica de atuação?

- Sim
- Não (caso responda Não, responda à questão 6)

6. Na perspetiva da Instituição qual a forma que deveria revestir o acordo com o Centro Distrital de modo a ser mais ajustada à sua atuação do território?

7. De entre as cláusulas que definem o v/acordo de cooperação de creche, assinale com X as que considera que deveriam ser alvo de revisão e indique, na sua opinião, qual o grau de importância desta revisão, numa escala de 1 a 5 (sendo “1” o menos importante e “5” o mais importante):

	Deve ser revisto	Grau de importância da revisão
Número de utentes abrangidos pelo acordo		
Quadro de pessoal necessário ao funcionamento da resposta		
Comparticipação mensal do Estado/utente		
Comparticipação familiar/utente		
Outras (especifique)		

8. Qual a principal fonte de financiamento da sua entidade para o desenvolvimento da resposta social Creche?

(assinale apenas uma opção):

- Acordo com a Segurança Social
- Participação dos utentes
- Prestação de serviços/outras receitas próprias
- Acordos com o Município
- Outra (especifique).

9. Tendo por base as seguintes afirmações, como classificaria a relação das Instituições sem fins lucrativos com o Centro Distrital de Segurança Social de Setúbal?

	Discordo totalment	Discord o	Não concordo	Concordo	Concordo totalment
A relação entre as Instituições sem fins lucrativos e a Segurança Social é definida pela existência de um vasto leque de normas formais.					
O essencial da relação entre as Instituições sem fins lucrativos e a Segurança Social está definido no acordo de cooperação.					
A relação entre as Instituições sem fins lucrativos e a Segurança Social é caracterizada por uma interação frequente.					
O controlo exercido pela Segurança Social sobre as Instituições sem fins lucrativos é feito através da verificação do desempenho com as regras legais e contratuais definidas.					

A Segurança Social escolhe os objetivos a serem prosseguidos, bem como a estratégia a seguir, limitando-se as Instituições sem fins lucrativos a seguir as orientações.					
A Segurança Social envolve as Instituições sem fins lucrativos na construção das políticas sociais para a resposta social creche, através da auscultação e consulta para a tomada de decisão.					
	Discordo totalmente	Discordo	Não concordo nem discordo	Concordo	Concordo totalmente
A interação entre a Segurança Social e as Instituições sem fins lucrativos é definida pela cooperação e partilha de responsabilidades entre ambos.					
Existe uma interdependência mútua entre a Segurança Social e as Instituições sem fins lucrativos, com o objetivo de obter uma maior eficácia na prossecução da resposta social creche.					
A relação entre a Segurança Social e as Instituições sem fins lucrativos é caracterizada pela existência de confiança e respeito mútuo.					
A relação entre a Segurança Social e as Instituições sem fins lucrativos define-se por ser transparente.					
Existe uma corresponsabilização da Segurança Social e das Instituições sem fins lucrativos com acordos de cooperação na resposta social a promover.					
A Segurança Social tem o papel de fiscalizar a atividade das Instituições sem fins lucrativos, no âmbito do acordo de cooperação, não interferindo na sua gestão.					
O modelo de cooperação atual é dotado de partilha de responsabilidades entre a Segurança Social e as Instituições sem fins lucrativos, com base na colaboração.					
A Segurança Social está obrigada ao financiamento da resposta social					

creche, quando transfere para as Instituições sem fins lucrativos a responsabilidade da prestação do serviço.					
Existe assimetria de informação entre a Segurança Social e as Instituições sem fins lucrativos na prestação da resposta social creche.					
Existe um controlo mútuo entre a Segurança Social e as Instituições sem fins lucrativos, na prossecução dos acordos, através da participação na Comissão Local de cooperação.					
Entre a Segurança Social e as Instituições sem fins lucrativos existe uma extensa partilha de informação no âmbito do desenvolvimento da resposta social creche.					

10. Na sua opinião, o novo Programa de Celebração ou Alargamento de Acordos de Cooperação para o Desenvolvimento das Respostas Sociais (PROCOOP) traz vantagens na celebração de novos acordos?

- Sim
 Não

11. Indique qual ou quais as principais vantagens decorrentes da implementação do PROCOOP (assinale nenhuma, uma ou várias opções):

- Assentar na abertura de procedimento concursal
 Maior transparência no processo
 Assegurar a igualdade entre as entidades
 Maior rigor na seleção das respostas sociais a abranger
 Cumprimento do princípio da concorrência
 Outras (especifique)

12. Indique qual ou quais poderão ser as principais limitações/insuficiências da implementação do PROCOOP (assinale nenhuma, uma ou várias opções):

- Prazo para formalização de candidaturas muito limitado
 Dificuldades por parte das entidades no acesso à plataforma *online*
 Falta de transparência nos critérios e regras de hierarquização das candidaturas
 Não contribui para a melhoria das respostas sociais
 Outras (especifique)

Relacionamento com outras entidades

13. Indique o tipo de instituições com que se relaciona e qual o grau de importância que cada uma das entidades ocupa na prossecução das atividades da v/instituição?

Escala: 0-Não existe relação com este tipo de entidade; 1- Absolutamente irrelevante; 2-Pouco importante; 3- Importante; 4-Bastante Importante; 5-Absolutamente determinante

	0	1	2	3	4	5
Instituições sem fins lucrativos na mesma área de intervenção						
Instituições sem fins lucrativos em área de intervenção diferente						
Instituições lucrativas na mesma área de intervenção						
Instituições lucrativas em área de intervenção diferente						
Organismos públicos de âmbito central						
Organismos públicos de âmbito local						

14. Qual/quais a (s) estrutura (s) que integra atualmente? (assinale uma ou mais opções)

- Rede Social Local
- União das IPSS/Mutualidades/Misericórdias
- Nenhuma
- Outras (especifique)

15. Quais considera serem as principais vantagens do trabalho em rede? (assinale uma ou mais opções)

- Evita a duplicação de serviços prestados à população
- Possibilita a partilha de equipamentos
- Permite reduzir a assimetria de informação
- Permite replicar boas práticas de outras instituições
- Aumenta as probabilidades de acesso a financiamentos
- Reforça o prestígio da instituição
- Outras (especifique)

16. Caso não integre atualmente qualquer estrutura em rede, indique os motivos (assinale uma ou mais opções)

- A presença nas reuniões da estrutura representa uma perda de tempo
- Exige um elevado grau de confiança
- Não é imposição legal
- Decisão da Direção da instituição
- Outro (especifique)

Agradecemos a sua participação neste estudo.

Se pretende saber o resultado final do estudo indique um e-mail de contacto:_____

Anexo B – Guião de entrevista

Guião de Entrevista

Apresentação da entrevista

Esta entrevista visa a recolha de dados no âmbito da realização de uma dissertação de Mestrado em Administração Pública, que tem por título “Governança Pública na resposta social creche: estudo dos acordos de cooperação entre o Estado e as IPSS do distrito de Setúbal”.

Antes de mais, muito obrigada por aceder a realizar esta entrevista, que se destina a recolher informação para a caracterização dos mecanismos e estruturas de governação utilizados na prestação da resposta social creche, tendo por base a relação do Centro Distrital de Segurança Social com as Instituições sem fins lucrativos, no distrito de Setúbal, pelo que a sua colaboração é essencial.

Há algum inconveniente em gravarmos a nossa conversa? Será mantida a confidencialidade da informação recolhida.

Identificação do entrevistado

1. Nome
2. Cargo/ Instituição
3. Papel desempenhado na relação entre o Estado e as IPSS

Questões

Secção 1 – Forma de relacionamento entre o Estado e as Instituições sem fins lucrativos no âmbito dos acordos de cooperação

- a) Como caracteriza/define a relação entre as IPSS e o Estado? (Pistas de discussão: cooperação, conflito, contrato, substituição ou complementaridade do Estado, relação próxima e frequente, fria e distante, formal/informal).

- b) Como é que têm colocado em prática o estipulado no Compromisso de Cooperação 2017-2018, de modo a reforçar a parceria entre Governo Português e o Setor Social e Solidário? Que mudanças ocorreram no relacionamento entre as Instituições sem fins lucrativos e o Estado?

- c) As regras existentes nos acordos de cooperação têm o nível de formalização adequado, de forma a garantir, de forma eficaz, o acesso, às pessoas e grupos mais vulneráveis, às respostas sociais financiadas pelo Estado e prestadas pelas Instituições sem fins lucrativos?
- d) O primeiro concurso público (PROCOOP), para a celebração de novos acordos ou alargamento dos mesmos, com o setor social, já decorreu. Que avaliação faz do PROCOOP?
- e) Outras que se configurem oportunas no contexto da entrevista ou que visem esclarecer as respostas do entrevistado.

Secção 2 – Sobre o papel do Estado na coordenação e fiscalização da resposta social creche

- f) De que forma é posto em prática o modelo de acompanhamento e fiscalização da resposta social creche? (existem controlos nos procedimentos, nos resultados...)
- g) Na sua opinião o atual quadro regulatório é o adequado, de forma assegurar a qualidade de desempenho das Instituições sem fins lucrativos?
- h) Faz sentido avaliar e repensar os instrumentos regulatórios e de supervisão em vigor e o modelo que os define e administra?
- i) Que tipos de mecanismos devem ser exercidos (novos ou existentes) e como devem ser aplicados?
- j) Outras que se configurem oportunas no contexto da entrevista ou que visem esclarecer as respostas do entrevistado

Secção 3- Provisão do bem social creche através dos acordos de cooperação

- k) Face aos objetivos definidos para a provisão da resposta social creche, os acordos de cooperação têm dado uma resposta eficaz? (está assegurado o grau de cobertura da

necessidade social; qualidade do serviço, participação atribuída, as mensalidades praticadas...)

- l) Está assegurada a adequação do nível de financiamento do Estado ao binómio custo e qualidade da resposta social/rendimentos das famílias?

- m) A inexistência de qualquer obrigação relativamente à percentagem mínima de utentes de escalões de rendimentos mais baixos, não permite que uma creche financiada pelo Estado possa, em teoria, não ter nenhuma criança de origem social economicamente mais carenciada?

- n) Outras que se configurem oportunas no contexto da entrevista ou que visem esclarecer as respostas do entrevistado.

Anexo C- Matriz de Codificação Inicial dos Dados

Anexo C - Matriz de Codificação Inicial dos Dados

Dimensão de análise	Categoria	Subcategoria
Relação entre as IPSS e o Estado	Tipo de relacionamento	Formal: limitado ao estabelecido no acordo de cooperação
		Informal: o acordo é apenas a base formal no relacionamento
	Caracterização da relação	Relação horizontal de cooperação
		Relação vertical com controlo centralizado
		Conflitual/tensa
		Cordial/positiva
		Próxima/frequente
		Distante/irregular
		Complementaridade
		Substituição
		Ênfase no controlo de resultados
		Ênfase nos procedimentos
	Compromisso de Cooperação 2017-2018 no reforço da parceria	Documento estruturante no processo de cooperação
Não contribuiu para o reforço da parceria		

	Definição dos objetivos a alcançar com o Compromisso	Decisão conjunta entre o Estado e os representantes das IPSS
		Definidos previamente pelo Estado
	Cumprimento dos objetivos assumidos no Compromisso	Cumpridos na totalidade
		Não cumpridos
Regras existentes nos acordos de Cooperação	Nível de formalização	Adequado
		Não adequado
	Acesso às respostas sociais	Definição suficiente das regras de admissão de utentes
		O estipulado no acordo de cooperação não é suficiente
	Forma de financiamento das respostas sociais	Adequada
		Não adequada
Avaliação do PROCOOP	Vantagens	Assentar na abertura de procedimento concursal
		Maior transparência no processo
		Assegurar a igualdade entre as entidades

		Maior rigor na seleção das respostas sociais a abranger
	Limitações/insuficiências	Prazo muito limitado para formalização de candidaturas
		Falta de informação acerca do estado das candidaturas
		Não contribuí para a melhoria das respostas sociais
Modelo de acompanhamento e fiscalização da resposta social creche	Referências Institucionais	Caracterização da resposta social creche
		Serviços do Estado responsáveis pelo acompanhamento/fiscalização
		Papel conferido a cada um deles
		Instrumentos de trabalho utilizados
	Atribuição de responsabilidades a cada Serviço	Clara divisão de responsabilidades
		Duplicação de procedimentos
	Acompanhamento da resposta social creche	É feito de forma regular
		É feito de forma oscilante
Atual quadro regulatório	Adequado	Sim
		Não

Atual quadro regulatório	Qualidade de desempenho	Assegurada
		Não Assegurada
	Legislação emitida	Suficiente
		Insuficiente
	Avaliação dos instrumentos	Positiva
		Negativa
	Aplicação dos mecanismos	Os mecanismos existentes são suficientes
		Reforço dos existentes
		Criação de novos
	Provisão do bem social creche através dos acordos de cooperação	Qualidade de serviço
Insuficiente		
Grau de cobertura da necessidade social		Responde às necessidades do distrito
		Não responde às necessidades do distrito
Comparticipação atribuída		Ajustada à estrutura de custos da resposta
		Insuficiente
Modelo de financiamento		Assegura a adequação do custo da resposta social/rendimentos das famílias
		Não assegura

Provisão do bem social creche através dos acordos de cooperação	Seleção dos utentes	Seleção feita de forma equilibrada
		Existência de desequilíbrio na seleção

Anexo D – Grelhas de análise de conteúdo (Quadros I a VII)

Anexo D – Análise de Conteúdo

Quadro I – Relação entre as IPSS e o Estado

Tipo de Relacionamento

Subcategoria	Unidade de Registo
Formal	<p>“Caraterizamos esta relação de forma institucional, verdadeiramente institucional” (E2)</p> <p>“Mais formal, mais exigente e aqui esta exigência é na formalidade, não quer dizer que, no passado (...)” (E2)</p> <p>“ (...) no passado a formalidade existia, mas havia uma condição informal que era perfeitamente aceite ou que funcionava com alguma naturalidade, dentro da própria formalidade. Hoje, em dia, esta relação não tem espaço para essa condição informal, ou seja, não é possível, nos tempos em que vivemos, a Segurança Social entrar numa instituição e quase que fazer o processo de gestão com o Técnico.” (E2)</p> <p>“Depois é formal demais, porque as pessoas já levam consigo orientações e eu sou adversário dos guiões técnicos, porque aquilo é “chapa 5” para todas.” (E5)</p> <p>“É uma minuta do acordo de cooperação, de modelo contratual, que foi discutida entre o Estado e os representantes das instituições.” (E7)</p> <p>“Ou seja, em última análise, a contratualização, via Modelo de Cooperação, visa dotar uma resposta social aos cidadãos, sendo que as IPSS são esse veículo, no sentido de o Estado, por via destes contratos, apoiar as instituições no desenvolvimento daquela resposta social.” (E7)</p> <p>“quando as entidades não cumprem essas determinações legais e os nossos serviços têm de fazer “(E7)</p>
Informal	<p>“No passado a relação era mais formal, unicamente de verificação de tudo aquilo que está enquadrado legalmente e das exigências, de forma a verificar-se se estava tudo a ser cumprido da forma como está estipulada no acordo de cooperação e na legislação enquadrante. Neste momento, eu acho que também devido à caminhada que foi sendo feita, as instituições também nos procuram de forma a aperfeiçoarem processos de trabalho e</p>

Informal (continuação)	nesse aspeto acabamos por criar uma relação de trabalho diferente, nunca esquecendo, claro, que somos o regulador.” (E3)
-----------------------------------	---

Anexo D – Análise de Conteúdo

Quadro I – Relação entre as IPSS e o Estado

Caracterização da relação

Subcategoria	Unidade de Registo
Relação horizontal de cooperação	<p>“É uma relação biunívoca, portanto há aqui um equívoco, que está por esclarecer: “a Segurança Social não tutela as instituições”, é esta a minha posição.” (E5)</p> <p>“Mas no fundo, existe uma Rede Solidária, com a participação por parte do Estado, em que o Estado assume que as IPSS e as Instituições equiparadas são o seu parceiro privilegiado para a criação e para a disponibilização desta rede de respostas sociais aos cidadãos.” (E7)</p>
Subcategoria	Unidade de Registo
Relação vertical com controlo centralizado	<p>“as entidades não veem o Estado enquanto tutela, enquanto regulador. É verdade que somos parceiros, mas não deixamos de ser os reguladores da atividade” (E1)</p> <p>“nós somos e seremos sempre tutela, transferimos a responsabilidade, para as instituições, através dos acordos de cooperação, mas pagamos por ela, portanto temos de exigir a qualidade do serviço, pois estamos a pagá-lo”. (E1)</p> <p>“Mais hierarquizada” (E2)</p> <p>“No sentido em que o Estado coopera e delega às instituições aquilo que é a componente do apoio social (...) portanto nesta delegação há um financiamento dirigido às instituições e que permite garantir o funcionamento da resposta.” (E2)</p>

<p>Relação vertical com controlo centralizado (continuação)</p>	<p>“(…) às vezes o que sinto é que o Estado delega nas IPSS a responsabilidade, com todas as exigências e carga burocrática.” (E6)</p> <p>“ (….) o Estado tem menos Técnicos e há uma centralização e a postura tem sido de fiscalização. Ambos só crescemos e aprendemos se tivermos uma postura de complementaridade técnica, mas infelizmente o que temos notado é que, quando as decisões são centralizadas, o processo é cego e é muito complicado.” (E6)</p> <p>“Delega aquela responsabilidade, há uma carga burocrática brutal e às vezes pouco irrealista e parece que todo o ónus daquilo que não corre bem é culpa do Técnico e do utente.” (E6)</p>
<p>Subcategoria</p>	<p>Unidade de Registo</p>
<p>Conflitual/tensa</p>	<p>“No que diz respeito aos acordos de cooperação, às vezes é uma relação de tensão na fase de subscrição.” (E1)</p> <p>“No que diz respeito ao acompanhamento das respostas sociais, às vezes é uma relação de conflito (...) porque as instituições acham que é ingerência naquilo que é a sua autonomia.” (E1)</p> <p>“temos de exigir a qualidade do serviço, pois estamos a pagá-lo. Nesse sentido, as relações, às vezes, são conflituosas.” (E1)</p> <p>“Este processo de cooperação tem, no entanto, por vezes, uma condição, eu diria, conflitual (q.b.), ou seja, as instituições porque são organismos autónomos, têm a sua própria competência específica (...) nem sempre estão completamente abertas às necessidades da Segurança Social, naquilo que é a relação com a população mais desfavorecida.” (E2)</p> <p>“Não digo que, por vezes, não sintamos uma reação menos positiva por parte dos dirigentes das IPSS.” (E3)</p> <p>“O relacionamento entre o Estado e as IPSS tem sido e continua a ser de alguma crispação; são dois parceiros e a parceria nem sempre funciona bem, porque as instituições querem muito mais do que aquilo que está previsto nos acordos, pois as dificuldades são muitas e os objetivos a atingir são enormes.” (E4)</p>

<p>Conflitual/tensa (continuação)</p>	<p>“Eu acho que mais do que cooperação, a relação tem tido uma vertente mais de conflito, independentemente do quadro ideológico.” (E5)</p> <p>“Mais do que conflito, eu acho que há uma tensão permanente entre o Estado e as IPSS.” (E5)</p> <p>“A relação é uma tensão em permanência, que não generalizo e as exceções vão, muitas vezes, pela empatia e pela simpatia e não pela uniformização dos conceitos.” (E5)</p> <p>“Esta tensão também resulta de não existir um quadro de cooperação mais consentâneo com a realidade das instituições. <u>Eu sei que isto passa por uma grande revolução e se politicamente estiverem disponíveis para assumir os custos.</u>” (E5)</p> <p>“Tenho ido a fóruns e verifico que a conflitualidade, por vezes, é muito latente.” (E6)</p> <p>“Existem, obviamente, alguns fatores, não diria de conflito, mas que, em alguns aspetos, não existe total consonância, em relação àquilo que é o funcionamento da resposta social.” (E7)</p> <p>“E, por vezes, existem situações de alguma tensão, quando as entidades não cumprem essas determinações legais e os nossos serviços têm de fazer recomendações (E7)</p> <p>“Quando os nossos serviços verificam que existem procedimentos que não estão corretos, há alguma tensão nessa relação. “ (E7)</p> <p>“existe a perspetiva de que o valor de participação da Segurança Social, não é suficiente. São estes os focos de tensão.” (E7)</p>
<p>Cordial/positiva</p>	<p>“Portanto aqui a relação pode, num determinado momento, ser perfeitamente profícua, rica e até criativa naquilo que são as soluções para a população (...) (E2)</p>

	<p>“nós Técnicos também temos de ter a capacidade de respeitar esse trabalho. Não esquecendo que as regras são para cumprir, mas fazer perceber (...) cujo intuito nunca será ir contra apenas por ir contra.” (E3)</p> <p>“tenho conseguido, melhor ou pior, resolver os problemas, sem grande conflitualidade e tento passar isso às colegas. Não vamos entrar numa guerra aberta com a Segurança Social, porque nenhum de nós lucra.” (E6)</p> <p>“Eu diria que, na maioria dos casos, a relação é positiva, portanto existe uma visão das duas partes, de que aquela resposta social está a funcionar de forma adequada.” (E7)</p>
Próxima/frequente	<p>“Da experiência que tenho tido (...) eu acho é que a nossa relação com as IPSS no que toca ao acompanhamento técnico, embora não sei se posso generalizar, tem vindo a ser de maior proximidade, tem-se vindo a estreitar.” (E3)</p>
Distante/irregular	<p>“a relação, é uma relação próxima, mas perversa, porque estamos próximos quando se vai apontar algo que está mal feito, quando deveria ser uma relação de continuidade.” (E5)</p> <p>“tenho vindo a perceber que esta relação é cada vez mais distante. Se calhar, o aumento do número de IPSS e a diminuição de efetivos de próprio Estado, contribuíram para esse distanciamento.” (E6)</p> <p>“Toda aquela relação de proximidade e complementaridade tem vindo a ser perdida e é pena” (E6)</p>
Distante/irregular (continuação)	<p>“Eu sou do tempo em que fazíamos reuniões periódicas, em que se debatiam os problemas e constrangimentos (...) Tudo isso se perdeu, no fundo cada instituição, eu sinto que estão <i>per si</i>. E isso levou a que as instituições, cada uma, esteja voltada para si própria.” (E6)</p>

<p>Complementaridade</p>	<p>“Com a grande maioria das instituições, felizmente, é de complementaridade, efetivamente as instituições contribuem para aquilo que é o trabalho do Estado” (E1)</p> <p>“Depois a relação de complementaridade, essa está subjacente, pois ao Estado compete uma parte e às instituições compete outra e só na condição harmonizada das duas em funcionamento é que o serviço à população é prestado com a melhor condição possível.” (E2)</p> <p>“É pena que a maioria dos Dirigentes não entendam desta forma, mas a realidade é esta, as instituições são comparticipadas pelo Estado, são parceiros do Estado, mas voltadas para o apoio aos mais carenciados. As instituições, para além da comparticipação que o Estado lhes entrega, para gerirem, no sentido de chegarem ao maior número de pessoas, têm de encontrar forma de ir um pouco mais além.” (E4)</p> <p>“Eu diria que a visão de complementaridade, que vem do princípio da subsidiariedade, não está assumida, porque o que está sempre em causa é uma relação de poder e a relação de poder é sempre difícil de equacionar.” (E5)</p> <p>“Portanto eu acho que não pode haver uma substituição, tem de haver uma complementaridade, o Estado não se pode demitir daquilo que são as suas responsabilidades.” (E5)</p> <p>“Cooperação aponta para complementaridade, se temos de cooperar é porque existem papéis diferentes, existem mundividências diferentes sobre o mesmo objeto e portanto isso não pode ser visto como uma ameaça, mas sempre como uma oportunidade de inovar. E é para isso que serve a Complementaridade.” (E5)</p>
<p>Substituição</p>	<p>“efetivamente as instituições contribuem para aquilo que é o trabalho do Estado, substituindo-se a esse.” (E1)</p>
<p>Substituição (continuação)</p>	<p>“Porque nós estamos a substituir um papel que é do Estado.” (E6)</p>

<p>Ênfase no controlo de resultados</p>	<p>“E depois ver os resultados e não medirmos os compromissos.” (E5)</p> <p>“o Estado (...) define os compromissos de cooperação, tem melhorado o controlo do financiamento, se o retorno corresponde ao que está no compromisso, mas o Estado tem de ser mais do que isso.” (E6)</p> <p>“agora estão [ISS] no papel de regulador financiam e verificam se o investimento efetuado tem uma mais-valia daí decorrente, independentemente se mais ajustada ou menos ajustada.” (E6)</p>
<p>Ênfase nos procedimentos</p>	<p>“A chamada cooperação, que se rege por guiões técnicos (...) cada vez que lá ia a “fiscal”, ver se nós estávamos a cumprir o acordo (...) não estava no guião, não poderia ser aplicada.” (E5)</p> <p>“Mas por outro lado, somos também o papel regulador, compete à Segurança Social, verificar se aquilo que está nos acordos de cooperação e na legislação é cumprido” (E7)</p>

Anexo D – Análise de Conteúdo

Quadro II- Compromisso de Cooperação 2017-2018 no reforço da parceria

Documento estruturante no processo de cooperação

Subcategoria	Unidade de Registo
Contribui para o reforço da parceria	<p>“Em termos de relação e de compromisso entre partes, é um documento que (...) não deixa de também de ter esta condição estruturante, pois define as regras básicas que estão concertadas, durante aquele período, para o funcionamento destas duas forças operativas de serviço à população (...) é a nossa “Bíblia” na relação entre o Estado e as instituições no que diz respeito ao processo de cooperação.” (E2)</p> <p>“acho que estes compromissos acabam por ser importantes, porque ainda que, a nível central (...) sentam à mesma mesa, a Tutela e os representantes daquilo que é o movimento associativo do nosso País (...) e isso tem sido sempre positivo.” (E3)</p> <p>“ acaba por ser um instrumento, uma mais-valia, que levamos para o terreno, dado que as instituições têm conhecimento das mesmas regras.” (E3)</p> <p>“É um documento estruturante, no sentido em que garante, mais do que aquilo que está na legislação, existem aspetos práticos que são definidos neste Compromisso de Cooperação.” (E7)</p>
Não contribui para o reforço da parceria	<p>“Relativamente ao relacionamento, entre as partes, veio criar algum conflito, veio permitir algumas liberdades, no que diz respeito às participações das famílias nas respostas sociais, veio permitir-lhes alguns direitos, relativamente aos quais eles não fazem corresponder os deveres.” (E1)</p> <p>“Não vejo que o Compromisso 2017-2018 tenha vindo a alterar grandemente.” (E6)</p> <p>“Antigamente existiam reuniões, no sentido de se avaliar a necessidade e pertinência da resposta, a necessidade de adaptação</p>

Não contribui para o reforço da parceria (continuação)	ou não e agora é tudo muito estandardizado, é tudo muito uniforme e no social a uniformização não pode ser feita a todo o custo.” (E6)
---	---

Anexo D – Análise de Conteúdo

Quadro II - Compromisso de Cooperação 2017-2018 no reforço da parceria

Definição dos objetivos a alcançar com o Compromisso

Subcategoria	Unidade de Registo
<p>Decisão conjunta entre as partes</p>	<p>“Apesar da Portaria n.º 196 ter prevista a Comissão de Coordenação dos acordos de cooperação, que reúne, pelo menos três vezes por ano e que dá alguns contributos, na verdade, o Compromisso de Cooperação, decorrente do biénio 2017-2018 (...) (E1)</p> <p>“existem matérias de compromisso que são a um nível supra (...) concertadas em termos nacionais, entre os representantes das Uniões, Mutualidades, Misericórdias e o próprio Governo.” (E2)</p> <p>“Porque aquele documento representa o esforço da existência de uma consonância dos vários querereres, face àquilo que são as regras desta área de negócio.” (E3)</p> <p>“Porque se nós, às vezes, temos dificuldades, na prática, em fazer cumprir algumas questões que emanam daquilo que é o enquadramento legal e dos compromissos dos acordos de cooperação, existindo esta conversa prévia, as repercussões, ainda que não diretamente, acabam por trazer algum peso naquilo que é o dia-a-dia das instituições e no nosso.” (E3)</p> <p>“vamos esperar pelo próximo, que está agora a ser negociado, para 2019, o qual já está há muito a ser negociado.” (E4)</p> <p>“documento celebrado quer pelos representantes da União das Misericórdias, da Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade, da União das Mutualidades Portuguesas e as estruturas do MTSSS, do Ministério da Saúde e do Ministério da Educação.” (E7)</p>

Definidos previamente pelo Estado	<p>“o Estado, na produção legislativa, naquilo que são os enquadramentos normativos, querendo esgotar todas as possibilidades de algo correr menos bem, às vezes, também exagera para aquilo que seriam condições aceitáveis da prestação do serviço” (E2)</p> <p>“Mas acho que deveria ser uma responsabilidade do próprio Estado ter uma prática de auscultar as instituições, uma vez que são elas que estão no terreno, no sentido de uma melhoria contínua e efetuar alguns ajustamentos, o que na prática não acontece.” (E6)</p> <p>“Existe pouca participação no debate e as decisões são congeminadas num Gabinete e depois transmitidas para baixo, muitas vezes não ajustadas à realidade.” (E6)</p>
--	--

Anexo D - Análise de Conteúdo

Quadro II - Compromisso de Cooperação 2017-2018 no reforço da parceria

Cumprimento dos objetivos assumidos no Compromisso

Subcategoria	Unidade de Registo
Cumpridos na totalidade	<p>“Aquilo que tem a ver quer com a atualização de comparticipações, ou com alguns procedimentos referentes à revisão de acordos (...) embora com algumas indicações específicas, a operacionalização é praticamente automática, naquilo que se circunscreve à esfera dos Centros Distritais.” (E2)</p> <p>“Em relação aos aspetos que constam do Compromisso 2017-2018, para a resposta social creche, ao nível da atualização financeira em 2,2% que foi efetuada, os acordos de cooperação foram atualizados.” (E7)</p> <p>“Eu diria que, em resumo, a atualização da comparticipação financeira foi feita” (E7)</p> <p>“os Complementos para horário superior a 11 horas, na generalidade das situações, estão a ser pagos.” (E7)</p>
	<p>“ (...) o Compromisso de Cooperação, decorrente do biénio 2017-2018, tem uma série de propostas (...) que ainda não foram implementadas,</p>

<p>Não cumpridos</p>	<p>ainda nada ocorreu e também não estarão ao nível do Centro Distrital essas alterações.” (E1)</p> <p>“A nossa Confederação dizia que se o Estado tivesse cumprido com o que se comprometeu, nós tínhamos resolvido alguns dos problemas existentes, (...) mas tal não aconteceu.” (E4)</p> <p>“Um apoio que seria dado pelo Estado, na base da Cooperação, para podermos adaptar as instalações às novas realidades, ao não se realizar, acaba por ir agravar, cada vez mais, a situação financeira das instituições.” (E4)</p> <p>“É preciso é que o Estado tivesse cumprido o Compromisso” (E4)</p> <p>“O Compromisso Solidário 2017-2018 ficou muito aquém, pois o Estado não pôs em prática tudo aquilo que estava acordado entre as partes.” (E4)</p> <p>“Não vejo que o Compromisso 2017-2018 tenha vindo a alterar grandemente. Ou seja, há ali uma série de coisas que, quanto a mim, têm passado de ano para ano e que depois nunca são aplicadas e depois quando são aplicadas não se percebe quais os critérios.” (E6)</p> <p>“Em relação ao Compromisso de Cooperação 2017-2018, existem aspetos que não foram cumpridos (...)” (E7)</p> <p>“Compromisso de Cooperação prever uma comparticipação extra, no caso das creches que funcionam mais de 11 horas (...) mas por uma questão orçamental, ou seja, o pagamento destes complementos, devido a existirem algumas limitações orçamentais, ainda não está a ser cumprido.” (E7)</p>
-----------------------------	---

Anexo D – Análise de Conteúdo

Quadro III- Regras existentes nos acordos de Cooperação

Nível de formalização

Subcategoria	Unidade de Registo
Adequado	<p>“Sim, considero. Na legislação existente, estão lá previstas todas as regras, assim elas fossem cumpridas.” (E1)</p> <p>“Os acordos de cooperação têm um nível de formalização adequado, até são bastante exaustivos, entre direitos e deveres, o que é que a instituição tem de cumprir, as questões do pessoal, o compromisso financeiro que está associado, portanto as regras da cooperação. O acordo estabelecido entre as partes é suficiente para balizar esta relação.” (E2)</p> <p>“Do ponto de vista formal, está assegurado, através do normativo 196-A/2015 que regula a relação do Estado com as instituições” (E3)</p> <p>“Na área da Infância, as valências típicas, Creche e Educação Pré-escolar, estão ajustadas.” (E6)</p> <p>“A minuta do acordo de cooperação (...) garante o cumprimento das regras de cooperação gerais e dos referenciais em termos de recursos humanos e aspetos específicos, que vêm referidos na legislação que regulamenta a creche.” (E7)</p>
Não adequado	<p>“Não tem, porque lhe falta o conceito de diferenciação positiva, o Estado não pode dar o mesmo a quem ganhe 2.500€, que dá uma pessoa desempregada.” (E5)</p> <p>“Eu acho que os acordos de cooperação deveriam ter um nível de formalização diferente, não é adequado, muitas vezes, porque tem de ser à medida e não pode ser “pronto-a-vestir”. A cooperação em si mesma, não deveria ser tão tipificada e o que me parece é que estão a transformar os acordos atípicos, para típicos, eu acho que é um erro.” (E5)</p> <p>“ outras não o estão (...).No que concerne à área dos idosos, precisava de uma grande volta. O caso do Apoio Domiciliário (...) e os Centros de Dia e de Convívio, também não estão ajustados.” (E6)</p>

Anexo D – Análise de Conteúdo

Quadro III - Regras existentes nos acordos de Cooperação

Acesso às respostas sociais

Subcategoria	Unidade de Registo
Definição suficiente das regras de admissão de utentes	<p>“Efetivamente o que o diploma define como prioridade tem a ver com os grupos mais vulneráveis, não só economicamente, mas socialmente e, portanto, é obrigatório, quer pela legislação, quer pelos acordos celebrados, que as instituições deem prevalência a estas situações.” (E1)</p> <p>“O qual tem uma alínea que diz claramente que devem ser priorizados os grupos socioeconómicos desfavorecidos e esta obrigatoriedade é para todas as respostas sociais, nomeadamente e designadamente a creche. Devem ser admitidos na resposta social, desenvolvida através dos acordos de cooperação, aqueles que são económica e socialmente desfavorecidos.” (E3)</p> <p>“Quando há a admissão de um candidato, neste caso à creche, (...) se existe uma lista de espera, a forma como é feita a admissão dos utentes, é definida pela instituição, a qual tem autonomia para definir os critérios (...) mas há um critério, que tem de estar sempre presente, que é o que corresponde à alínea do 196-A, que obriga à admissão prioritária dos socioeconómico mais desfavorecidos.” (E3)</p>
O estipulado no acordo de cooperação não é suficiente	<p>“Há uma coisa que o acordo não esgota (...) que tem a ver com o acesso da população às respostas e que nem sempre é completamente sintonizada, com o que está balizado no acordo.” (E2)</p> <p>“A questão do acesso às pessoas mais vulneráveis, é claro que é sempre preterida, por estas questões de metrificação.” (E5)</p> <p>“O que nos leva a algumas perversidades (...) que é terem vagas apenas para as pessoas que têm capacidade de as pagar. É que depois isto é o reverso da medalha e, cada vez mais, pessoas em</p>

<p>O estipulado no acordo de cooperação não é suficiente (continuação)</p>	<p>maior carência económica têm mais dificuldades no acesso às respostas.” (E6)</p> <p>“O modelo de cooperação ideal deveria exigir que as instituições aceitassem, por exemplo, uma determinada percentagem de utentes que estivessem nos escalões de rendimentos mais baixos, o que não acontece. Portanto, a realidade é que, por vezes, são identificadas situações em que as instituições não fazem de facto esse equilíbrio e selecionam utentes, na totalidade ou na esmagadora maioria, de escalões de rendimentos mais elevados e de facto estão a incumprir essa regra de privilegiar as situações mais desfavorecidas.” (E7)</p> <p>“no geral a minuta do acordo de cooperação tem condições para que se cumpra a legislação e os princípios da cooperação, mas de facto existem algumas instituições em que se verifica que isso não acontece.” (E7)</p>
---	--

Anexo D – Análise de Conteúdo

Quadro III - Regras existentes nos acordos de Cooperação

Forma de financiamento das respostas sociais

Subcategoria	Unidade de Registo
<p>Adequada</p>	<p>“Mas dos trabalhos que estão a decorrer, eu diria até que a resposta de creche é muito provavelmente aquela em que a comparticipação da Segurança Social está em linha com aquilo que são os custos reais da resposta.” (E7)</p> <p>“No caso da creche, se pensarmos que esta é comparticipada em cerca de 260,00€ e que a média de comparticipações familiares é cerca de 100,00€ a 150,00€, tendo em conta o custo real da resposta social, é uma resposta que se considera adequada.” (E7)</p>

<p>Não adequada</p>	<p>“Aqui no que diz respeito à questão das comparticipações, eu diria que ainda temos algumas fragilidades (...) pouca audácia que o Estado tem tido na atualização das comparticipações.” (E2)</p> <p>“E o que faria sentido e tornaria mais transparente o processo de cooperação seria uma comparticipação indexada ao utilizador, ainda que pago à instituição, mas que fosse indexado o seu cálculo ao utilizador. Aí verdadeiramente a pessoa que necessitaria, entraria na resposta e a instituição, não seria, digamos que “incentivada” a procurar alguns equilíbrios que não estão exatamente alinhados com os instrumentos de cooperação” (E2)</p> <p>“Depois a noção do custo médio (...) Porque o custo de uma criança na Bela Vista, pode ser diferente de uma criança no Bairro do Liceu. Nunca houve coragem de fazer essa diferenciação.” (E5)</p> <p>“Não sei se o valor de financiamento da resposta é baixo ou se o problema está no sistema de financiamento que existe (...)” (E3)</p> <p>“No modelo de financiamento diferenciado, como acontece, por exemplo na RNCCI, a própria comparticipação do Estado, já é feita, à cabeça, com base nos rendimentos do agregado familiar. Esta é uma das questões que tem vindo a ser discutida, no âmbito do Modelo de cooperação, mas que não foi implementada. É uma outra situação que poderia garantir uma maior justiça na comparticipação da Segurança Social.” (E7)</p>
----------------------------	---

Anexo D – Análise de Conteúdo

Quadro IV-Avaliação do PROCOOP

Vantagens

Subcategoria	Unidade de Registo
Assentar na abertura de procedimento concursal	<p>“só é selecionado quem efetivamente tem condições para o fazer ou existe a necessidade de resposta, pois existem uma série de fatores que ponderam para a aceitação ou a graduação dessa candidatura.” (E1)</p> <p>“Por outro lado, acaba por ser disciplinador, ou seja, o período de candidatura é aquele e é para aquele que devem orientar a sua planificação de trabalho.” (E2)</p> <p>“estabelece o necessário distanciamento entre a instituição e a entidade financiadora, porque esta escolha vai a um processo nacional ” (E2)</p> <p>“há uma candidatura, as instituições têm regras e conhecem antecipadamente o acesso a essa candidatura, cumprem os requisitos, têm condições, avançam, não têm, essa candidatura não chega a ser aceite.” (E2)</p> <p>“O PROCOOP, a nosso ver, ao nível Distrital, é uma medida certa, porque traz a possibilidade de todas as instituições apresentarem a candidatura.” (E4)</p> <p>“E a partir daí entrámos num processo mais claro, em que a Segurança Social torna público, através de um Aviso, que tem verba disponível para a celebração de um acordo de cooperação para creche e todas as instituições, a nível nacional, podem concorrer. Depois é feita uma análise, com base em indicadores, numa análise macro, com base em taxas de cobertura que existem e com base nas necessidades identificadas.” (E7)</p>
Maior transparência no processo Maior transparência no processo (continuação)	<p>“Numa primeira abordagem, considero que há uma maior transparência naquilo que é o acesso à cooperação” (E1)</p> <p>“E nesse aspeto o PROCOOP torna o processo verdadeiramente transparente, ou seja, há uma candidatura.” (E2)</p> <p>“uma transparência muito grande no processo, pois nós sabemos que, a alguns anos atrás, existia uma influência das instituições a serem escolhidas.” (E4)</p> <p>“ mas a grande vantagem do PROCOOP, visa tornar o processo mais transparente, ou seja, até 2017, cada Centro Distrital escolhia e definia quais as instituições que deviam celebrar ou rever os acordos de cooperação.” (E7)</p> <p>“os indicadores que são analisados são públicos.” (E7)</p> <p>“Aqui o processo é completamente claro e transparente.” (E7)</p>

<p>Assegurar a igualdade entre as entidades</p>	<p>“A vantagem é a impossibilidade de qualquer tipo de influência no próprio território.” (E1)</p> <p>“Agora, com o PROCOOP, todas as instituições partem em pé de igualdade e as avaliações são feitas em função das necessidades.” (E4)</p> <p>“no essencial, as instituições são tratadas todas da mesma forma. Não existe a possibilidade de se dizer que esta instituição foi beneficiada ou prejudicada, com base em relações que podem existir a nível local, entre os membros da Direção da instituição e os Diretores dos Centros Distritais, por exemplo.” (E7)</p>
<p>Maior rigor na seleção das respostas sociais</p>	<p>“o próprio ISS, em sede do conjunto das propostas candidatas, também tem um orçamento a gerir e elenca e organiza essas candidaturas por uma ordem hierárquica, que vai esgotando a verba.” (E2)</p> <p>“todas as instituições concorrem e depois são escrutinadas em termos das taxas de cobertura e dos indicadores e é por essa via que é aprovado um acordo e não outro.” (E7)</p>

Anexo D – Análise de Conteúdo

Quadro IV - Avaliação do PROCOOP

Limitações/insuficiências

Subcategoria	Unidade de Registo
<p>Prazo muito limitado para formalização de candidatura</p>	<p>“Se nós considerarmos que as instituições têm apelos diretos (...) os prazos de candidatura acabam por ser um constrangimento.” (E2)</p> <p>“Existem instituições que conseguem dar resposta a uma candidatura de um dia para o outro, pois têm capacidade técnica para o fazer, outras não a têm, são mais pequenas e os dirigentes são pessoas com pouca formação académica e também com alguma idade e logo não estão familiarizados com este processo de novas tecnologias. São bons dirigentes, mas têm de ser apoiados.” (E4)</p>

	Unidade de Registo
<p>Falta de informação acerca do estado das candidaturas</p>	<p>“a maior crítica que eu, neste momento, tenho para fazer é alguma ausência de informação de desenvolvimento do processo, para os Centros Distritais. Porque a nossa relação com as instituições é de cara-a-cara e muitas vezes acabamos por não saber informá-los do desenvolvimento da candidatura ao PROCOOP.” (E2)</p> <p>“fragiliza o Centro Distrital, que sendo a entidade, da parte do Instituto, que opera no território, a relação com as instituições, não está devidamente ou suficientemente informado daquilo que é o processo que está a decorrer.” (E2)</p> <p>“vejo mais desconfortável, neste processo, o tempo decorrido entre a candidatura e o processo de decisão, é um prazo muito dilatado. Desde que a Entidade submete a candidatura, até ao momento em que sabe se vai ter ou não financiamento para aquela resposta, ainda decorre um tempo significativo, mais de um ano.” (E2)</p> <p>“A primeira fase não correu muito bem, pois ainda hoje estamos à espera de respostas. É um problema que tem sido muito debatido, não só ao nível da cooperação Distrital, mas também a nível nacional.” (E4)</p> <p>“o próprio Presidente da CNIS também não tem informação disponível. (...) já se avançou para uma 2.ª fase de candidaturas, mas é importante darmos resposta à 1.ª fase.” (E4)</p> <p>“O PROCOOP é uma medida séria, mas que tem que conseguir dar uma resposta atempada, esse é um dos grandes problemas.” (E4)</p> <p>“Em termos de PROCOOP, vou-lhe dizer que efetuámos uma candidatura (...) relativamente à qual ainda não obtivemos resposta.” (E6)</p> <p>“Porque as candidaturas têm regras e nunca recebemos resposta dentro do prazo que deveria ser dada. Acho que o Programa não está a funcionar e que não é uma atitude de transparência.” (E6)</p>

<p>Falta de informação acerca do estado das candidaturas (continuação)</p>	<p>“O Estado pretende ser transparente, lança candidaturas, às quais as instituições se candidatam e não têm feedback, se foi ou não aprovada e quais os critérios.” (E6)</p> <p>“um dos problemas do PROCOOP, em que um processo de candidatura passa de um ano para o outro. Ou seja, as candidaturas feitas em 2017 foram aprovadas em termos de Orçamento Programa, para 2018, os acordos que foram a concurso em 2018, foram aprovados em 2019, logo existem instituições que concorrem e que só veem o acordo aprovado vários meses depois.” (E7)</p>
<p>Não contribui para a melhoria das respostas sociais</p>	<p>“A desvantagem é que não podendo existir qualquer influência negativa, também não há positiva, pois existem uma série de instituições que formalmente reúnem os critérios e que (...) em termos de desenvolvimento da resposta, a avaliação não é satisfatória e o PROCOOP peca por isso.” (E1)</p> <p>“há uma componente que fica fora de controlo..” (E2)</p> <p>“essa desvantagem de ser “cego”, relativamente às características de uma determinada instituição, olhar só para as questões formais, é uma perda.” (E2)</p>

Anexo D – Análise de Conteúdo

Quadro V - Modelo de acompanhamento e fiscalização da resposta social creche
Atribuição de responsabilidades a cada Serviço

Subcategoria	Unidade de Registo
Clara divisão de responsabilidades	<p>“O Centro Distrital não faz fiscalização, faz apenas o acompanhamento. Quanto muito reporta ao Serviço de Fiscalização, que está centralizado. As situações de maior gravidade ou as situações irregulares. Nós acompanhamos aquelas que estão licenciadas, pois na cooperação, é através do acordo, que se licencia uma resposta.” (E1)</p> <p>“A Fiscalização tem de facto um poder diferente, não vai à instituição para ensinar a fazer o quer que seja, vai verificar se está ser cumprida a norma, ou não; se tem os documentos que são obrigatórios, ou não; se o edificado está adequado; e se responde aos critérios que estão definidos nos enquadramentos legais, ou não.” (E2)</p> <p>“O Acompanhamento Técnico, não pode ser é de <i>“laissez –faire”</i>, o deixar andar, pode avisar, ensina outra vez, relembra uma terceira vez e a instituição é notificada, no sentido de fazer as correções necessárias, ela não é automaticamente penalizada por alguma coisa que pode ser melhorada e que naquele momento não está bem.” (E2)</p> <p>“Mas é preciso retirar este espectro da cabeça das pessoas: uma visita de fiscalização não é feita apenas por denúncia, poderá ser, mas será para verificar se está tudo em conformidade.” (E4)</p> <p>“A visita de acompanhamento é no sentido de informar a instituição das alterações a efetuar, faz parte das regras do Protocolo de Cooperação e deve ser entendida como uma mais-valia para a instituição.” (E4)</p> <p>“Nós distinguimos sempre entre o que é o acompanhamento e o que é a fiscalização. O acompanhamento é feito pelos Núcleos de Respostas Sociais e a Fiscalização pelo Departamento de Fiscalização.” (E7)</p>

<p>Clara divisão de responsabilidades</p>	<p>“O Centro Distrital não faz fiscalização, faz apenas o acompanhamento. Quanto muito reporta ao Serviço de Fiscalização, que está centralizado. As situações de maior gravidade ou as situações irregulares. Nós acompanhamos aquelas que estão licenciadas, pois na cooperação, é através do acordo, que se licencia uma resposta.” (E1)</p> <p>“A Fiscalização tem de facto um poder diferente, não vai à instituição para ensinar a fazer o quer que seja, vai verificar se está ser cumprida a norma, ou não; se tem os documentos que são obrigatórios, ou não; se o edificado está adequado; e se responde aos critérios que estão definidos nos enquadramentos legais, ou não.” (E2)</p> <p>“O Acompanhamento Técnico, não pode ser é de <i>“laissez-faire”</i>, o deixar andar, pode avisar, ensina outra vez, relembra uma terceira vez e a instituição é notificada, no sentido de fazer as correções necessárias, ela não é automaticamente penalizada por alguma coisa que pode ser melhorada e que naquele momento não está bem.” (E2)</p> <p>“Mas é preciso retirar este espectro da cabeça das pessoas: uma visita de fiscalização não é feita apenas por denúncia, poderá ser, mas será para verificar se está tudo em conformidade.” (E4)</p> <p>“A visita de acompanhamento é no sentido de informar a instituição das alterações a efetuar, faz parte das regras do Protocolo de Cooperação e deve ser entendida como uma mais-valia para a instituição.” (E4)</p> <p>“Nós distinguimos sempre entre o que é o acompanhamento e o que é a fiscalização. O acompanhamento é feito pelos Núcleos de Respostas Sociais e a Fiscalização pelo Departamento de Fiscalização.” (E7)</p>
<p>Duplicação de procedimentos</p>	<p>“Eu aqui colocava monitorização da resposta e não fiscalização, acho que deixámos de estar mais centrados numa monitorização, para passarmos para uma fiscalização.” (E6)</p>

	<p>“Não devemos é confundir entre visita de acompanhamento e de fiscalização, mas isso faz parte dos Dirigentes das instituições entenderem que a visita de acompanhamento é pedagógica, devem ser mais pedagógicas.” (E4)</p>
--	---

Anexo D – Análise de Conteúdo

Quadro V - Modelo de acompanhamento e fiscalização da resposta social creche

Acompanhamento da resposta social creche

Subcategoria	Unidade de Registo
Feito de forma regular	<p>“Nas ações de acompanhamento, existe um objetivo, que é definido centralmente, o qual determina que é necessário acompanhar determinada percentagem das respostas sociais no Distrito. Temos sempre um objetivo macro que é não deixar passar mais de dois anos sem acompanhar uma resposta social (...) (E7)</p>
Feito de forma oscilante	<p>“Eu acho é que, normalmente, a nossa relação com o Estado só ocorre nestes momentos, mas que, de certo modo, não existe uma periodicidade regular, é muito oscilante, não é constante.” (E6)</p>

Anexo D - Análise de Conteúdo

Quadro VI - Atual quadro regulatório

Adequado

Subcategoria	Unidade de Registo
Sim	<p>“Ele adequado é, aliás não conheço a legislação de outros países, conheço genericamente o que vamos ouvindo em locais de encontro, de seminários, de conversa com colegas, mas não conheço, nem nunca me dediquei a fazer o estudo do enquadramento normativo de outros países.” (E2)</p> <p>“Pelo que, na minha perspetiva, quer o quadro regulatório, quer o que é feito por via de várias Orientações Técnicas do ISS e da Direção Geral e também por via do Compromisso de Cooperação, é suficiente para se conseguir um modelo de qualidade, assim as instituições trabalhem bem.” (E7)</p>
Não	<p>“No quadro regulatório deve haver um tronco comum, que é aquele que a academia está balizada a dar-nos, porque estuda, sabe através das ciências, dizer-nos que os indivíduos não reagem todos da mesma maneira perante os mesmos estímulos.” (E5)</p> <p>“Houve um período na altura do Manual da Qualidade, que ajudaram a contribuir para a alteração de procedimentos, a questão da melhoria contínua. Nos últimos três anos, não tem saído nada, nenhuns instrumentos regulatórios ou de supervisão.” (E6)</p>

Anexo D - Análise de Conteúdo
Quadro VI - Atual quadro regulatório
Qualidade de desempenho

Subcategoria	Unidade de Registo
Assegurada	<p>“Mas eu diria que o nosso quadro regulatório das respostas sociais é suficiente musculado e capacitado para que as instituições possam ter qualidade no seu desempenho ” (E2)</p> <p>“Eu diria que sim. A legislação que está em vigor, se for cumprida, garante a qualidade.” (E7)</p>
Não Assegurada	<p>“Na minha opinião, a possibilidade de alargamento do número de meninos em sala de creche, sem reforço do pessoal, não foi positivo. Não é a mesma coisa tratar de 10 bebés, que tratar 8, apenas com 2 Ajudantes.” (E1)</p>

Anexo C - Análise de Conteúdo
Quadro VI - Atual quadro regulatório
Legislação emitida

Subcategoria	Unidade de registo
Suficiente	<p>“No que diz respeito aos edificados é muito detalhado (...) (E1)</p> <p>“A creche é enquadrada pela Portaria 260/2011, a qual veio a ser alterada pela Portaria 411/2012, que é neste momento o normativo específico para a resposta social creche (...) considero que estes dois normativos são bastante adequados e vieram trazer alguma regulamentação à resposta social que, até 2011, era quase inexistente. E trouxeram algumas clarificações importantes, por exemplo, no Quadro de pessoal, o qual já era regulado pelos acordos de cooperação, mas ao existirem indicadores específicos, legais, acabamos por ter o trabalho facilitado ao nível do estabelecimento dos acordos, pois existe um quadro de referência e é para ser cumprido.” (E3)</p> <p>“Neste momento, o enquadramento legal permite e até incentiva que as crianças possam transitar, até do ponto de vista do desenvolvimento, para</p>

<p>Suficiente (continuação)</p>	<p>a sala seguinte. Neste aspeto acho que foi muito importante este normativo.” (E3)</p> <p>“A última alteração que ocorreu na legislação da resposta creche, aconteceu em 2011, no âmbito de um processo que visava redefinir capacidades, principalmente para a creche, mas também para a resposta de ERPI. (...) Esta alteração foi trabalhada em conjunto pelos Serviços do ISS, com a Direção Geral e com os representantes das instituições ao nível das Uniões e procurou-se efetuar uma alteração legislativa equilibrada, sem realização de obras ou sem a necessidade de aumento do quadro de pessoal.” (E7)</p>
<p>Insuficiente</p>	<p>“no que diz respeito à intervenção na própria resposta, é capaz de ser um pouco escasso. É muito indicativo e às vezes subjetivo, tem que ser ajustado, principalmente no que diz respeito às responsabilidades das Técnicas e das Ajudantes, penso que deveria ser melhorado.” (E1)</p>

Anexo D - Análise de Conteúdo

Quadro VI - Atual quadro regulatório

Avaliação dos instrumentos

Subcategoria	Unidade de registo
<p>Positiva</p>	<p>“As instituições também têm feito um esforço grande de capacitação do seu trabalho e da sua intervenção técnica. O que às vezes pode desregular, não é tanto aquilo que é o quadro de regulamentação das respostas, mas sim a interpretação que dele é feita e depois a prática que acontece.” (E2)</p> <p>“A informatização do sistema de controlo de frequências ocorreu em 2013, (...) Foi uma mais-valia enorme, quer para a Segurança Social, quer para as instituições, pois acaba por ser regulador e também impede que as instituições fiquem com as vagas por preencher durante muito tempo.” (E3)</p>
<p>Negativa</p>	<p>“A única questão, que enquanto Educadora, me levanta algum receio, mas que, na prática, a maioria das instituições não o faz e aí talvez seja a minha crítica a este enquadramento, diz respeito à obrigatoriedade de uma Educadora de Infância na sala do 1-º Berçário, o que não acontece nas salas seguintes, pode existir, mas não é obrigatório e na minha</p>

<p>Negativa (continuação)</p>	<p>opinião, essa obrigatoriedade deveria ser quer para uma sala, quer para outra.” (E3)</p> <p>“O parceiro Segurança Social aparece de repente, nem avisa e depois se existir má vontade, da parte da IPSS, interessa que esta seja avisada para esconder o que está mal e a outra parte acha que deve aparecer de surpresa para ver o que não está bem e portanto tudo isto está subjacente a um pilar que não faz parte daquilo que é atingir os melhores resultados, há também desconfiança nesta relação.” (E5)</p> <p>“Mas o Estado, porque delega responsabilidades, deveria eventualmente ter uma atitude de partilha de instrumentos que nos ajudassem a crescer. (E6)</p> <p>“O Estado centraliza, diminui efetivos, logo o local e o Distrital, acabam por estar a cumprir orientações. Por um lado, estão afastados do órgão decisor, central e por outro lado acabam por estar afastados das instituições.” (E6)</p>
--	--

Anexo D - Análise de Conteúdo

Quadro VI - Atual quadro regulatório

Aplicação dos mecanismos

Subcategoria	Unidade de registo
<p>Os mecanismos existentes são suficientes</p>	<p>“Eu diria que os mecanismos que existem são suficientes, em sede de fiscalização. Inspeção e de suporte técnico ao acompanhamento.” (E2)</p> <p>“Do ponto de vista das consequências, eu diria que o nosso quadro legal dá uma cobertura bastante razoável, ou seja, já temos instrumentos que nos permitem um grau de exigência maior.” (E7)</p> <p>“Temos estas duas figuras, por um lado a questão da gestão da relação contratual e, por outro lado, a questão da aplicação de coimas. Diria que, em termos do regime sancionatório, já temos uma cobertura razoável (...)” (E7)</p> <p>“mas em traços gerais temos uma panóplia de recursos para podermos exigir que uma instituição cumpra o que está no acordo de cooperação, o que já é razoável.” (E7)</p>

<p>Os mecanismos existentes são suficientes</p>	<p>“Eu diria que os mecanismos que existem são suficientes, em sede de fiscalização. Inspeção e de suporte técnico ao acompanhamento.” (E2)</p> <p>“Do ponto de vista das consequências, eu diria que o nosso quadro legal dá uma cobertura bastante razoável, ou seja, já temos instrumentos que nos permitem um grau de exigência maior.” (E7)</p> <p>“Temos estas duas figuras, por um lado a questão da gestão da relação contratual e, por outro lado, a questão da aplicação de coimas. Diria que, em termos do regime sancionatório, já temos uma cobertura razoável (...)” (E7)</p> <p>“mas em traços gerais temos uma panóplia de recursos para podermos exigir que uma instituição cumpra o que está no acordo de cooperação, o que já é razoável.” (E7)</p>
<p>Reforço dos mecanismos existentes</p>	<p>“É muito indicativo e às vezes subjetivo, tem que ser ajustado, principalmente no que diz respeito às responsabilidades das Técnicas e das Ajudantes, penso que deveria ser melhorado.” (E1)</p> <p>“Como devem ser aplicados, eventualmente aqui, quer os próprios serviços, quer as instituições, precisariam de formação. Deveria ser feita reciclagem da formação, pois a maioria das instituições e das Equipas Técnicas que operam, tiveram formação, ou por via da sua própria formação académica ou em sede de contexto de trabalho.” (E2)</p> <p>“acho que deveríamos em termos de mecanismos, ter aqui algum ciclo de continuidade da junção das equipas da Segurança Social e das equipas das instituições.” (E2)</p> <p>“Se calhar, nós, Tutela, também deveríamos ter uma ação proactiva junto das instituições em determinadas matérias, nomeadamente a questão de apresentação de Contas e da sua publicitação e, às vezes, apenas operacionalizamos estes aspetos em sede de intervenção da Fiscalização.” (E2)</p>

<p>Reforço dos mecanismos existentes (continuação)</p>	<p>“Aquilo que eu repensava e é um trabalho que tem de ser feito, por nós entidade reguladora e pelas próprias instituições, é a existência de muitos profissionais na creche, normalmente Educadoras de Infância, que não conhecem os normativos enquadradores e como não os conhecem, isto acaba por ser empobrecedor numa área de intervenção.” (E3)</p> <p>“E nesse aspeto tem de haver uma sensibilização dos profissionais, ou seja, os instrumentos existem, mas não investirem nessa apropriação e isso tem de ser batalhado até ao nível da formação inicial das Educadoras.” (E3)</p> <p>“Sim, acho que sim. [mas] Vem tudo da prática das instituições.” (E4)</p> <p>“No triângulo Segurança Social, instituições e família, deve ser criada a ideia de corresponsabilização, pois os pais têm de saber que todos os cidadãos estão a colaborar para a resposta que o Estado está a dar aos seus filhos.” (E5)</p> <p>“A questão da formalização é importante, pois há uma melhoria nos instrumentos de monitorização. Agora cada vez mais o Estado tem uma atitude de Fiscalizador e eu penso que tem também de cooperar e ser responsável pela adequação das medidas de política e isso só pode fazer se ouvir as pessoas.” (E6)</p>
<p>Criação de novos mecanismos</p>	<p>“No que diz respeito à creche e dado todos os anos as IPSS atualizarem os valores, (...) seria necessário que efetuassem um estudo económico relativamente ao custo real da criança em creche e isso muitas vezes não se verifica. Há um aumento da comparticipação ou uma subida de escalão, sem que tenha por base um estudo económico fidedigno que justifique esse aumento. Aumentam porque “sim”, na percentagem em que entendem que é a necessária.” (E1)</p> <p>“Deveria existir uma alteração, não do que está fixado, pois está bem patente na legislação o que é preciso, mas na penalização do não cumprimento, pois esse tipo de incumprimento não é passível de sanção, de multa, a única possibilidade é o incumprimento reiterado, o qual pode levar à suspensão do acordo.” (E1)</p>

<p>Criação de novos mecanismos (continuação)</p>	<p>“Neste momento, nós temos um modelo de regulação e supervisão, que passa por estas duas figuras, quer da Fiscalização, quer do Acompanhamento Técnico. Nesta perspetiva de regulação e supervisão, vai ser alterado o Modelo de Acompanhamento, queremos que o Acompanhamento Técnico às respostas sociais, da creche em concreto, seja feito, não só pelo NRS, mas também pelo NIJ do Centro Distrital, queremos aumentar essa perspetiva da qualidade, ou seja perceber a perspetiva do utente, é atualmente um aspeto que queremos melhorar.” (E7)</p> <p>“ (...) mas na minha opinião, há aspetos que este regime deveria prever e não prevê, nomeadamente a falta de apresentação de Contas por parte da instituição, isto não está previsto, ou se por exemplo, caso se prove que a instituição não privilegia as situações de acesso aos mais desfavorecidos, também não está” (E7)</p> <p>“Ou seja, pontualmente existem situações em que poderia haver um outro aspeto, passível da aplicação de coimas, para não irmos diretamente para a suspensão do acordo de cooperação» (E7)</p>
---	---

Anexo D - Análise de Conteúdo

Quadro VII - Provisão do bem social creche através dos acordos de cooperação

Qualidade do serviço

Subcategoria	Unidade de registo
Boa	<p>“Há instituições que garantem claramente o investimento que fazem nos projetos pedagógicos, há projetos muito interessantes na resposta de creche” (E1)</p> <p>“A qualidade do serviço é boa, não quer dizer que não hajam exceções.” (E4)</p> <p>“Os objetivos da resposta estão bem definidos, há é que pensar na sua sustentabilidade.” (E5)</p> <p>“Depende da instituição, depende da zona em que está inserida, depende da qualidade do serviço prestado. No nosso caso, são as três creches certificadas, o quadro de pessoal é idêntico e a qualidade do serviço mantém-se.” (E6)</p> <p>“Da experiência que temos tido, da avaliação que temos de oito anos de funcionamento desta legislação, não foi colocada em causa a qualidade dos serviços por essa via, nem a segurança das crianças, a avaliação que fazemos é positiva. O entendimento que foi feito, foi de permitir que existissem mais crianças em cada sala, com estas alterações mínimas, não se colocava em risco, quer a qualidade do serviço, quer o modelo de intervenção com aquele quadro de pessoal. “ (E7)</p>
Insuficiente	<p>“há outros que são claramente negligentes relativamente a isso. São cuidadores, mas não propriamente educadores.” (E1)</p> <p>“queremos aumentar essa perspetiva da qualidade, ou seja perceber a perspetiva do utente, é atualmente um aspeto que queremos melhorar.” (E7)</p> <p>“No âmbito do Acompanhamento Técnico, hoje em dia, são vistos os aspetos da legislação, do edificado, de funcionamento, mas a questão de perceber a perspetiva dos utentes, neste caso das famílias das crianças, é um aspeto que precisamos de melhorar. Perceber como o utilizador final percebe a resposta é o trabalho que queremos fazer.” (E7)</p>

Anexo D - Análise de Conteúdo

Quadro VII - Provisão do bem social creche através dos acordos de cooperação

Grau de cobertura da necessidade social

Subcategoria	Unidade de registo
Responde às necessidades do distrito	<p>“A provisão da resposta creche poderá ser melhorada, mas não é integralmente desadequada (...)” (E2)</p> <p>“Há aqui um exercício interessante a ser feito, que é perceber em termos daquilo que são as listas de espera, de há 15 anos atrás em comparação com as listas de espera neste momento. E posso dizer, por aquilo que conheço, que temos neste momento, muitas creches sem lista de espera, o que significa que à partida e teoricamente que o grau de cobertura é o adequado.” (E3)</p> <p>“Em relação ao primeiro ponto, eu acho que podemos afirmar que sim, que a taxa de cobertura, em traços gerais, responde às necessidades.” (E7)</p> <p>“Mas, provavelmente a resposta de creche, é a que a nível nacional já tem uma taxa de cobertura mais consentânea com os objetivos do País, já dá uma resposta razoável.” (E7)</p>
Não responde às necessidades do distrito	<p>“No que diz respeito à cobertura, existe um défice em vários setores, por exemplo no Concelho do Seixal, há um défice grande (...)” (E4)</p> <p>“Estamos muito abaixo da taxa de cobertura.” (E4)</p> <p>“Há sempre freguesias ou concelhos com uma taxa insuficiente (...)” (E7)</p>

Anexo D - Análise de Conteúdo

Quadro VII - Provisão do bem social creche através dos acordos de cooperação

Comparticipação atribuída

Subcategoria	Unidade de registo
	<p>“O valor que nos é atribuído pela Segurança Social é um valor que juntamente com a participação familiar, garante a sustentabilidade da resposta.” (E4)</p>

Anexo D - Análise de Conteúdo

Quadro VII - Provisão do bem social creche através dos acordos de cooperação

Modelo de financiamento

Subcategoria	Unidade de registo
Assegura a adequação do custo social/rendimentos das famílias	<p>“A provisão da resposta creche poderá ser melhorada, mas não é integralmente desadequada e o que seria verdadeiramente adequado seria a comparticipação pela necessidade da família e não o custeio direto à instituição.” (E2)</p>
Não assegura	<p>“Na creche, não estará, porque o custo real do utente está verdadeiramente longe daquilo que é a comparticipação da Segurança Social, o que significa que as famílias, para que a resposta seja sustentável, tenham que participar, se calhar, um pouco acima da média e talvez isso leve as instituições a preterir as situações mais vulneráveis a nível económico.” (E1)</p>
Não assegura (continuação)	<p>“Eu compreendo que desenvolver a resposta de creche, ainda que com acordo de cooperação, em Almada, por exemplo, não é a mesma coisa que desenvolve-la no Torrão. (...) as comparticipações familiares são diferentes.” (E3)</p> <p>“E é evidente se a família que paga 300€, apenas pagasse 200€, seria benéfico.” (E3)</p> <p>“Eu continuo a defender que as instituições estão no terreno para apoiar os mais carenciados. Agora temos que ter mecanismos que nos permitam saber quais os rendimentos do agregado familiar, pois muitas vezes não o conseguimos, devido à precariedade no trabalho, muitas pessoas não são coletadas, muitas trabalham à hora e descontam o mínimo e por vezes quem é classificado como “carenciado”, até possui mais rendimentos do que uma outra que paga uma mensalidade superior. Há aqui uma dificuldade em obter esses dados.” (E4)</p> <p>“Aqui acho que era bom verificar como é que duas realidades diferenciadas exigem meios diferenciados.” (E5)</p>

<p>Não assegura (continuação)</p>	<p>“Em duas situações diferenciadas, pelo valor recebido de mensalidades anuais, em que uma instituição recebe por ano 50.000,00€ e a outra recebe 25.000,00€, como é que esta última irá subsistir? Aqui tem de ser verificado o custo/qualidade.” (E5)</p> <p>“Não, não está assegurada Deveria existir sim, a diferenciação positiva. O financiamento deveria ser efetuado às instituições, em função do território e dos rendimentos das famílias. Era mais justo, era mais equitativo.” (E6)</p> <p>“Com o atual Modelo de Cooperação, podem existir situações em que uma creche está inserida num Bairro social, por exemplo em Setúbal e se os utentes daquela comunidade apresentarem todos baixos rendimentos, aplicando as regras de participação familiar sobre os rendimentos, a participação familiar também será baixa.” (E7)</p> <p>“Neste tipo de situações em que efetivamente existem desigualdades no funcionamento das respostas, nas Contas apresentadas e na sustentabilidade das próprias instituições, em função do contexto em que estão inseridas. E essa é uma das críticas que é feita a este modelo de cooperação, que é participar sempre da mesma forma, independentemente do contexto, quer das famílias, quer do contexto territorial e socioeconómico em que a instituição está inserida.” (E7)</p>
--	---

Anexo D - Análise de Conteúdo

Quadro VII - Provisão do bem social creche através dos acordos de cooperação

Seleção dos utentes

Subcategoria	Unidade de registo
<p>Seleção feita de forma equilibrada</p>	<p>“Deve existir um critério de prioridade e esses utentes são os primeiros a entrar, não existe é uma percentagem de meninos com maior vulnerabilidade.</p> <p>Os critérios existem e têm de ser aplicados, não podemos é dizer que em 50 crianças, 25% podem ser vulneráveis e os outros 25% não podem ser vulneráveis, não há uma percentagem fixa.” (E1)</p> <p>“Agora é obvio que as primeiras integrações têm necessariamente de ser de crianças mais vulneráveis, sem dúvida nenhuma, é isso que está definido na legislação.” (E1)</p>

Seleção feita de forma equilibrada
(continuação)

“De qualquer maneira até por via daquilo que é o Apoio Técnico e da verificação das situações, não me parece que, no limite, as instituições tornem isto numa prática integral. Ou seja, bloquearem a entrada de situações mais frágeis e permitirem a entrada de outras com maior capacidade. Não acredito que consigam fazer isso, pois são situações verificáveis em sede de acompanhamento, mas no limite, poderá acontecer.” **(E2)**

“É uma questão complexa, mas não tenho ideia da existência de uma creche onde tenhamos apenas famílias a pagarem participações elevadas, existe uma diversidade de rendimentos.” **(E3)**

“Tendo em conta o critério que está patente naquilo que são os acordos e pela legislação que regula a cooperação, em que as instituições têm de fazer uma admissão privilegiada de crianças mais carenciadas, à partida estão mais protegidas. Com um sistema de quotas, por exemplo, seria contraproducente.” **(E3)**

“Agora não deve haver uma percentagem mínima para os mais carenciados, a creche é uma creche social, que deve estar disponível para receber o maior número de crianças com necessidades financeiras. Deve existir um certo equilíbrio e dizer também que quando as creches têm capacidade para mais crianças e algumas delas estão em vagas extra-acordo, as instituições devem criar condições para que essas crianças sejam cobradas pelo valor que a Segurança Social paga mais o custo médio do agregado familiar e a pessoa aceita ou não. Assim existe a possibilidade da resposta ser sustentável, porque há crianças que pagam pouco e outras que pagam mais, porque os pais querem que as crianças frequentem determinada creche e estão disponíveis para pagar.” **(E4)**

“Devemos é tentar contrabalançar, não só pela questão monetária, mas também acho importante, as crianças de baixos rendimentos, interagiram com outras, porque todos aprendem, de modo a não criarmos um gueto.” **(E6)**

“As nossas creches são multiculturais. No caso da creche da Trafaria, é onde mais se destaca esta multiculturalidade e a instituição já começa a ser conhecida por ser inclusiva. O que nos diferencia é o nosso projeto pedagógico, com uma miscelânea de outros projetos, na área da sensibilização ambiental, das questões da igualdade e tudo isso começa a sair para fora e começamos a ter pessoas de outras zonas a procurarem os nossos Equipamentos.” **(E6)**

	<p>“ (...) eu diria que na maioria dos casos, há um equilíbrio na seleção que as instituições vão fazendo e têm utentes dos vários escalões de rendimento, desde utentes que pagam pouco a utentes que pagam mais, procurando um equilíbrio” (E7)</p>
<p>Existência de desequilíbrio na seleção</p>	<p>“Existem algumas instituições que não têm uma quota mínima, onde os utentes apresentam maiores rendimentos, eu penso que isso depende da missão e da visão das próprias instituições.” (E6)</p> <p>“E depois existem os extremos, em que a instituição só pensa em selecionar pessoas dos escalões mais elevados e aí, efetivamente, podemos chegar à conclusão de que a instituição não necessita de um acordo de cooperação. Outras instituições que só têm utentes de baixos rendimentos, a situação a médio prazo, também não é positiva, na medida em que coloca em risco a sua sustentabilidade financeira. Mas sim, no atual Modelo de Cooperação, estas situações extremas são possíveis.” (E7)</p>

Anexo E

Questionário: Análise dos dados

Questionário - Análise dos dados

Dos 93 questionários remetidos, para as instituições sem fins lucrativos, do Distrito de Setúbal, com acordo de cooperação, para a resposta social creche, recebemos 23 respostas. O questionário foi aplicado no período de março a maio de 2018.

De seguida, procedemos à análise detalhada de cada grupo de questões.

O primeiro grupo visa a caracterização das instituições respondentes, seguindo-se questões que procuram avaliar a provisão do bem social creche e, por último, a caracterização do relacionamento institucional com o Centro Distrital de Segurança Social de Setúbal.

A Tabela 1 sintetiza a informação relativa à caracterização dos inquiridos.

Tabela 1: Caracterização dos respondentes ao questionário

Varáveis de Caracterização	Frequência
1. Área de intervenção	
Infância e Juventude	23
Família e Comunidade	6
Velhice	8
Deficiência	2
2. Âmbito de ação	
Freguesia	5
Concelho	11
Região	6
3. Relativamente à resposta Social Creche:	
Número de acordos de Creche com o Centro Distrital	
1 Acordo	12
2 Acordos	3
8. Principal fonte de financiamento da entidade	
Acordo com a Segurança Social	21
Participação dos utentes	1
Prestação de Serviços/outras receitas próprias	1
Acordos com o Município	0

Fonte: Elaboração própria

No que respeita à área de intervenção, para além de desenvolverem respostas sociais de Infância e Juventude, oito dos respondentes desenvolvem também a sua atividade na área da

Velhice, seguida das respostas sociais no âmbito da Família e Comunidade com uma frequência de seis.

Dos 23 respondentes, 11 desenvolvem a sua ação ao nível do Concelho, sendo que os 11 restantes possuem um nível de intervenção territorial mais ou menos abrangente (região ou freguesia).

Quanto ao número de acordos que os respondentes possuem atualmente com a Segurança Social, 12 deles registam apenas um acordo (52%), sendo que três instituições têm 2 acordos para a resposta social creche.

Como se pode verificar na Tabela 1, para um total de 21 instituições, a origem das receitas encontra-se centrada nas participações da Segurança Social (91%), sendo as outras fontes de financiamento pouco significativas (apenas uma entidade refere como fonte principal as participações de utentes e outra entidade menciona a prestação de serviços).

Passamos agora para o segundo grupo de questões relacionadas com a provisão do bem social creche através dos acordos de cooperação.

Como se pode ver na Tabela 2, 18 das instituições respondentes classificam o acordo para a resposta social creche como “satisfatório”. No que diz respeito ao Programa de Celebração ou Alargamento de Acordos de Cooperação para o Desenvolvimento das Respostas Sociais (PROCOOP), 10 das instituições indicam como principal vantagem o assegurar a igualdade entre as entidades, seguido de uma maior transparência no processo de seleção e de um maior rigor na seleção das respostas sociais a abranger (com sete respostas em cada opção). Como principais limitações da implementação do PROCOOP, 15 das instituições destacaram o prazo limitado para a formalização de candidaturas, seguindo-se a falta de contributo deste para a melhoria das respostas sociais (11).

Tabela 2: Acordo de cooperação para a resposta social creche

Varáveis de Caracterização	Frequência
5. Classificação do acordo de cooperação	
Muito satisfatório	1
Satisfatório	18
Pouco satisfatório	3
Não satisfatório	1
10. PROCOOP traz vantagens na celebração de novos acordos?	
Sim	8
Não	9
Não sabe	6
11. Principais vantagens decorrentes da implementação do PROCOOP	
Assegurar a igualdade entre as entidades	10
Maior transparência no processo	7
Maior rigor na seleção das respostas sociais a abranger	7
12. Principais limitações/insuficiências da implementação do PROCOOP	
Prazo para a formalização de candidaturas	15
Não contribui para a melhoria das respostas sociais	11

Fonte: Elaboração própria

O segundo grupo de questões (números 9 e 13) prende-se com o relacionamento das instituições com o Centro Distrital de Setúbal, através do acordo de cooperação para a resposta social creche.

A questão 9 pretendia aferir a existência de mecanismos de rede na relação entre o Centro Distrital e as instituições de solidariedade social. Em baixo, a Tabela 3 apresenta a distribuição das frequências, sendo que as afirmações números 1, 2, 4, 5, 12, 14 e 15 evidenciam práticas não consonantes com os mecanismos de rede (isto é, estão em sentido inverso, face às restantes).

Veja-se a Tabela 3, com o resumo das frequências absolutas, após análise dos dados recolhidos, através da questão 9.

Tabela 3 - Relação das Instituições sem fins lucrativos com o Centro Distrital de Segurança Social de Setúbal

Afirmações	Discordo totalmente	Discordo	Não concordo/ Nem discordo	Concordo	Concordo totalmente
	Frequência	Frequência	Frequência	Frequência	Frequência
1 - A relação entre as Instituições sem fins lucrativos e a Segurança Social é definida pela existência de um vasto leque de normas formais.	0	1	2	17	3
2 - O essencial da relação entre as Instituições sem fins lucrativos e a Segurança Social está definido no acordo de cooperação.	0	3	3	14	3
3 - A relação entre as Instituições sem fins lucrativos e a Segurança Social é caracterizada por uma interação frequente.	0	6	4	11	2
4 - O controlo exercido pela Segurança Social sobre as Instituições sem fins lucrativos é feito através da verificação do desempenho com as regras legais e contratuais definidas.	0	0	2	19	2
5 - A Segurança Social escolhe os objetivos a serem prosseguidos, bem como a estratégia a seguir, limitando-se as Instituições sem fins lucrativos a seguir as orientações.	1	8	4	9	1
6 - A Segurança Social envolve as Instituições sem fins lucrativos na construção das políticas sociais para a resposta social creche, através da auscultação e consulta para a tomada de decisão.	3	9	4	5	2
7 - A interação entre a Segurança Social e as Instituições sem fins lucrativos é definida pela cooperação e partilha de responsabilidades entre ambos.	0	4	4	13	2
8 - Existe uma interdependência mútua entre a Segurança Social e as Instituições sem fins lucrativos, com o objetivo de obter uma maior eficácia na prossecução da resposta social creche.	0	1	7	11	4

Afirmações	Discordo totalmente	Discordo	Não concordo/ Nem concordo	Concordo	Concordo totalmente
	Frequência	Frequência	Frequência	Frequência	Frequência
9 - A relação entre a Segurança Social e as Instituições sem fins lucrativos é caracterizada pela existência de confiança e respeito mútuo.	0	3	2	13	5
10 - A relação entre a Segurança Social e as Instituições sem fins lucrativos define-se por ser transparente.	0	0	6	13	4
11 - Existe uma corresponsabilização da Segurança Social e das Instituições sem fins lucrativos com acordos de cooperação na resposta social a promover.	0	3	2	16	2
12 - A Segurança Social tem o papel de fiscalizar a atividade das Instituições sem fins lucrativos, no âmbito do acordo de cooperação, não interferindo na sua gestão.	0	0	4	15	4
13 - O modelo de cooperação atual é dotado de partilha de responsabilidades entre a Segurança Social e as Instituições sem fins lucrativos, com base na colaboração.	0	3	5	13	2
14 - A Segurança Social está obrigada ao financiamento da resposta social creche, quando transfere para as Instituições sem fins lucrativos a responsabilidade da prestação do serviço.	0	1	1	15	6
15 - Existe assimetria de informação entre a Segurança Social e as Instituições sem fins lucrativos na prestação da resposta social creche.	0	6	10	4	3
16 - Existe um controlo mútuo entre a Segurança Social e as Instituições sem fins lucrativos, na prossecução dos acordos, através da participação na Comissão Local de cooperação.	0	10	1	10	2
17 - Entre a Segurança Social e as Instituições sem fins lucrativos existe uma extensa partilha de informação no âmbito do desenvolvimento da resposta social creche.	1	4	8	8	2

Fonte: Elaboração própria

Através das opiniões dos inquiridos, observa-se que estão presentes diversos traços do mecanismo de redes na relação entre o Centro Distrital e as IPSS, evidente pelo elevado número de respostas concordantes às afirmações 3, 7, 8, 9, 10, 11, 13 e 17. Passamos a detalhar (veja-se Tabela 4):

- A mutualidade é uma das características do mecanismo de redes. Deste modo, verifica-se que 15 das instituições respondentes concordam que a relação entre as Instituições

sem fins lucrativos e a Segurança Social é definida pela cooperação e partilha de responsabilidades entre ambos;

- Verifica-se que 18 das instituições respondentes consideram a existência de confiança, respeito mútuo na relação com a Segurança Social;
- A existência de transparência na relação foi referida por 17 dos inquiridos;
- Também a interação frequente e a extensa partilha de informação são reveladoras do mecanismo de rede, sendo referidos por treze (afirmação 3) e dez dos inquiridos (afirmação 17);
- Outra das características deste mecanismo é a existência de um relacionamento de interdependência e elevado grau de compromisso entre as partes, verificando-se que a partilha de responsabilidades, espelhada nas afirmações 11 e 13, é apontada por dezoito e quinze dos inquiridos, respetivamente;

Tabela 4 – Elementos definidores do Mecanismo de rede

Elementos definidores do Mecanismo de rede	Afirmações	Concordo	Concordo totalmente
		Frequência	Frequência
Mutualidade	7 - A interação entre a Segurança Social e as Instituições sem fins lucrativos é definida pela cooperação e partilha de responsabilidades entre ambos.	13	2
	8 - Existe uma interdependência mútua entre a Segurança Social e as Instituições sem fins lucrativos, com o objetivo de obter uma maior eficácia na prossecução da resposta social creche.	11	4
Confiança e respeito mútuo	9 - A relação entre a Segurança Social e as Instituições sem fins lucrativos é caracterizada pela existência de confiança e respeito mútuo.	13	5
Transparência	10 - A relação entre a Segurança Social e as Instituições sem fins lucrativos define-se por ser transparente.	13	4
Partilha de responsabilidades	11 - Existe uma corresponsabilização da Segurança Social e das Instituições sem fins lucrativos com acordos de cooperação na resposta social a promover.	16	2
	13 - O modelo de cooperação atual é dotado de partilha de responsabilidades entre a Segurança Social e as Instituições sem fins lucrativos, com base na colaboração.	13	2
Interação Frequente	3 - A relação entre as Instituições sem fins lucrativos e a Segurança Social é caracterizada por uma interação frequente.	11	2
Extensa partilha de informação	17 - Entre a Segurança Social e as Instituições sem fins lucrativos existe uma extensa partilha de informação no âmbito do desenvolvimento da resposta social creche.	8	2

Fonte: Elaboração própria

Verifica-se, no entanto, que as respostas à afirmação 6 (indiciadora também da presença de rede) referente à promoção, por parte da Segurança Social, no envolvimento das IPSS, na construção da política social, são maioritariamente discordantes (doze contra sete concordantes), o que releva a não presença deste atributo das redes.

Por outro lado as afirmações 1, 2, 4, 12 e 14 eram indiciadoras da presença de atributos divergentes das características das redes e mais consonantes com os mecanismos de hierarquia e mercado. Nestas afirmações, observa-se também um elevado número de respostas concordantes, o que poderá ser revelador da presença destes mecanismos em complemento com os mecanismos de rede.

É ainda de salientar o seguinte:

- O elevado número de indecisos nas respostas às afirmações 15 e 17, as quais são referentes à existência de partilha de informação, entre o Centro Distrital e as IPSS, no âmbito do desenvolvimento da resposta social creche;
- O equilíbrio verificado entre concordantes e discordantes nas respostas às afirmações 5 e 15, as quais são características dos mecanismos de hierarquia e mercado, respetivamente;
- Por último, destaca-se a existência de uma preponderância dos respondentes para as respostas concordantes em todas as afirmações da questão 9, o que pode indiciar a possibilidade de enviesamento nos dados recolhidos. Embora não nos seja possível justificar o resultado obtido, podemos apontar como possíveis causas apontadas na literatura: a dimensão do questionário, a ordem como as questões foram colocadas ou ainda o facto de o inquérito ter sido disponibilizado pela Internet e logo estar sujeito a erros que derivam de não se saber quem efetivamente, dentro da instituição, respondeu ao questionário (Pereira 2008:226-9). Apesar dos resultados obtidos, mencione-se, porém, que na elaboração do questionário foram tomadas algumas precauções do ponto de vista metodológico, evitando-se ter um questionário demasiado longo e baralhar os itens referentes aos atributos positivos e negativos (mercado e hierarquia) das redes, de modo a evitar estes problemas.

Através da questão n.º 13 do questionário, pretendíamos aferir se as instituições sem fins lucrativos se relacionam maioritariamente com organismos públicos ou com outras instituições sem fins lucrativos que operem na mesma área de intervenção ou em áreas diferentes. A Figura 1 ilustra os resultados obtidos nesta questão:

13. Indique o tipo de entidades com que se relaciona e qual o grau de importância que cada uma das entidades ocupa na prossecução das atividades da v...-Importante; 4-Bastante Importante; 5-Determinante

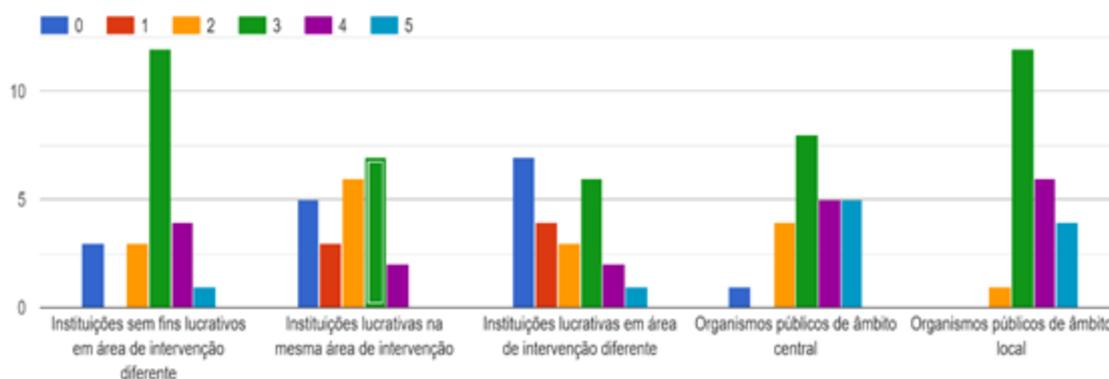


Figura 1- Tipo de entidades com as IPSS se relacionam

Das 23 entidades que responderam a esta questão, mais de metade (12) referiram que o tipo de instituições com que se relacionam mais frequentemente são organismos públicos de âmbito local, bem como com outras instituições sem fins lucrativos em área de intervenção diferente.

Apenas sete das entidades respondentes se relacionam frequentemente com instituições lucrativas (na mesma área de intervenção ou em área diferente).

Passamos agora à observação das questões relacionadas com a provisão do bem social creche através dos acordos de cooperação.

Como se pode ver na Tabela 5, cerca de 18 das instituições respondentes classificam o acordo para a resposta social creche como “satisfatório”. No que diz respeito à existência do Programa de Celebração ou Alargamento de Acordos de Cooperação para o Desenvolvimento das Respostas Sociais (PROCOOP), as entidades respondentes estão divididas sobre o facto de o mesmo vir ou não trazer vantagens para os acordos a celebrar (oito opiniões positivas contra nove negativas, sendo seis os indecisos). Consideradas as principais vantagens, 10 das instituições indicam o assegurar a igualdade entre as entidades, seguido-se a opinião de que permite uma maior transparência no processo de seleção (sete respondentes) e um maior rigor na seleção das respostas sociais a abranger (sete inquiridos). Como principais limitações

da implementação do PROCOOP, as instituições destacaram o prazo limitado para a formalização de candidaturas (15), seguido da falta de contributo deste para a melhoria das respostas sociais (11).

Tabela 5 – Provisão da resposta social através do acordo de Cooperação

Varáveis de Caracterização	Frequência	Percentagem
5. Classificação do acordo de cooperação		
Muito satisfatório	1	4%
Satisfatório	18	78%
Pouco satisfatório	3	13%
Não satisfatório	1	4%
10. PROCOOP traz vantagens na celebração de novos acordos?		
Sim	8	35%
Não	9	39%
Não sabe	6	26%
11. Principais vantagens decorrentes da implementação do PROCOOP		
Assegurar a igualdade entre as entidades	10	43%
Maior transparência no processo	7	30%
Maior rigor na seleção das respostas sociais a abranger	7	30%
12. Principais limitações/insuficiências da implementação do PROCOOP		
Prazo para a formalização de candidaturas	15	65%
Não contribui para a melhoria das respostas sociais	11	48%

Fonte: Elaboração própria

No que respeita à questão aberta número 6 do questionário, referente à forma que deveria revestir o acordo com o Centro Distrital de modo a ser mais ajustada à atuação das instituições no território, foi feita a análise de conteúdo, congregando-se as ideias similares de modo a retirarmos ideias chave. Do total das instituições respondentes ao questionário (23), apenas 14 responderam a esta questão.

Cinco dos inquiridos destacam a necessidade de alteração ao modelo de financiamento do acordo de cooperação, de modo a garantir a aplicação do princípio de diferenciação positiva, quer no acesso, quer na determinação dos montantes das comparticipações familiares, em função dos recursos dos utentes e do seu agregado.

Por outro lado, é feita referência, por parte de 3 dos inquiridos, ao cálculo da comparticipação pública, o qual não deveria ser fixado através de um valor único para todas as instituições,

mas sim por um quantitativo variável, de acordo com a sua capacidade de gerar receitas provindas das participações dos utentes e familiares.

A necessidade de revisão do número de utentes abrangidos pelo acordo, de modo a dar resposta à procura da resposta social creche, no território onde atuam, é apontado por duas das instituições.

Verifica-se igualmente que três dos inquiridos consideram que o acordo com o Centro Distrital é ajustado à sua atuação no território.

Anexo F – Transcrição das entrevistas

Transcrição da entrevista a E1:

Secção 1 – Forma de relacionamento entre o Estado e as Instituições sem fins lucrativos no âmbito dos acordos de cooperação

Como caracteriza/define a relação entre as IPSS e o Estado? É uma relação de conflito, de complementaridade do Estado ou é uma relação distante?

Na verdade é tudo isso, também depende do contexto em que se aplica.

No que diz respeito aos acordos de cooperação, às vezes é uma relação de tensão na fase de subscrição. Até que saiu a Portaria do PROCOOP e efetivamente veio esclarecer algumas dúvidas sobre quais as instituições beneficiadas, ou não, na subscrição dos acordos.

No que diz respeito ao acompanhamento das respostas sociais, às vezes é uma relação de conflito, porque as entidades não veem o Estado enquanto tutela, enquanto regulador. É verdade que somos parceiros, mas não deixamos de ser os reguladores da atividade e isso gera algum conflito, porque as instituições acham que é ingerência naquilo que é a sua autonomia.

Na minha opinião, continuo a achar que nós somos e seremos sempre tutela, transferimos a responsabilidade, para as instituições, através dos acordos de cooperação, mas pagamos por ela, portanto temos de exigir a qualidade do serviço, pois estamos a pagá-lo. Nesse sentido, as relações, às vezes, são conflituosas. Com a grande maioria das instituições, felizmente, é de complementaridade, efetivamente as instituições contribuem para aquilo que é o trabalho do Estado, substituindo-se a esse. Mas depende dos conceitos ou dos contextos em que se coloca essa relação.

Como é que têm colocado em prática o estipulado no Compromisso de Cooperação 2017-2018, de modo a reforçar a parceria entre Governo Português e o Setor Social e Solidário? Que mudanças ocorreram no relacionamento entre as Instituições sem fins lucrativos e o Estado?

No que diz respeito aos acordos de cooperação, todas as medidas que estão a implementar dependem diretamente da tutela, do Ministério ou do próprio Instituto da Segurança Social, não sendo da autonomia, do Centro Distrital, grandes propostas. Apesar da Portaria n.º 196, ter prevista a Comissão de Coordenação dos acordos de cooperação, que reúne, pelo menos três vezes por ano e que dá alguns contributos, na verdade, o Compromisso de Cooperação, decorrente do biénio 2017-2018, tem uma série de propostas, relativamente à Educação Pré-escolar, às questões de saúde mental, às respostas de Infância, ao Serviço de Apoio

Domiciliário, que ainda não foram implementadas, ainda nada ocorreu e também não estarão ao nível do Centro Distrital essas alterações.

Relativamente ao relacionamento, ente as partes, veio criar algum conflito, veio permitir algumas liberdades, no que diz respeito às participações das famílias nas respostas sociais, veio permitir-lhes alguns direitos, relativamente aos quais eles não fazem corresponder os deveres.

As regras existentes nos acordos de cooperação têm o nível de formalização adequado, de forma a garantir, de forma eficaz, o acesso, às pessoas e grupos mais vulneráveis, às respostas sociais financiadas pelo Estado e prestadas pelas Instituições sem fins lucrativos?

Sim, considero. Na legislação existente, estão lá previstas todas as regras, assim elas fossem cumpridas. Efetivamente o que o diploma define como prioridade tem a ver com os grupos mais vulneráveis, não só economicamente, mas socialmente e portanto é obrigatório, quer pela legislação, quer pelos acordos celebrados, que as instituições deem prevalência a estas situações. Não significa que não possam acolher outros grupos, ou não devam, até mesmo para garantir a sua sustentabilidade. Mas em termos de priorização das respostas sociais, este é o primeiro objetivo e é este que deve ser garantido.

O primeiro concurso público (PROCOOP), para a celebração de novos acordos ou alargamento dos mesmos, com o setor social, já decorreu. Que avaliação faz do PROCOOP?

Numa primeira abordagem, considero que há uma maior transparência naquilo que é o acesso à cooperação, só é selecionado quem efetivamente tem condições para o fazer ou existe a necessidade de resposta, pois existem uma série de fatores que ponderam para a aceitação ou a graduação dessa candidatura.

Para os Centros Distritais a mais valia é a distância relativamente às próprias instituições, não há qualquer poder de influência nesse sentido. A desvantagem é que não podendo existir qualquer influência negativa, também não há positiva, pois existem uma série de instituições que formalmente reúnem os critérios e que no âmbito do acompanhamento, o Centro Distrital conhece bem e não faz uma avaliação positiva. Formalmente reúnem todas as condições, mas em termos de desenvolvimento da resposta, a avaliação não é satisfatória e o PROCOOP peca por isso. Não está prevista, para os acordos típicos, por exemplo, a fase em que o Centro Distrital se pronuncia, obviamente que se pode opor e não executar o financiamento de determinada instituição, mas também estaria a colocar em causa todo o processo. Logo a

desvantagem é a de não existir uma fase de intervenção, do Centro Distrital, pelo conhecimento que tem do terreno. A vantagem é a impossibilidade de qualquer tipo de influência no próprio território.

E na sua opinião o período temporal, para as instituições apresentarem a candidatura, ao PROCOOP é suficiente?

É suficiente, porque a partir do momento em que querem desenvolver uma resposta social, tudo aquilo que é exigido no processo já tem de estar disponível, pois não é do “nada” que surge a criação da resposta, tem de existir toda a documentação, o edificado e a necessidade na comunidade. Portanto não é no espaço de um mês ou de uma semana que a instituição decide abrir uma resposta social, tem que ser algo estruturado, pensado, pois tudo isto já terá de existir. Logo a fase de candidatura é mais do que suficiente.

É que este é um dos aspetos apontados, por algumas das instituições, como uma falha no PROCOOP...

É que justamente só se lembram de concorrer quando abre o aviso PROCOOP, vêm no concurso uma possibilidade de aceder aos acordos de cooperação e estão à espera do que vai abrir para concorrerem e não daquilo que faz efetivamente falta na comunidade e portanto é por isso que não têm reunido, à data, os requisitos necessários.

Secção 2 – Sobre o papel do Estado na coordenação e fiscalização da resposta social creche
De que forma é posto em prática o modelo de acompanhamento e fiscalização da resposta social creche?

O Centro Distrital não faz fiscalização, faz apenas o acompanhamento, quanto muito reporta ao Serviço de Fiscalização, que está centralizado, as situações de maior gravidade ou as situações irregulares. Nós acompanhamos aquelas que estão licenciadas, pois na cooperação, é através do acordo, que se licencia uma resposta.

No que diz respeito às creches, nós temos tido um cuidado maior (se calhar o Compromisso de Cooperação acabou por trazer algo de novo), nomeadamente a obrigatoriedade de inscrição do NISS dos utentes, pois apurámos que existiam muitas crianças inscritas em creche que tinham idade para frequentarem o Pré-escolar e vice-versa. Aliás verificam-se mais crianças de creche em Pré-escolar, do que o contrário, pois o Pré-escolar público tem vindo a fazer concorrência às IPSS e então estas, para terem utentes suficientes, acabam por inscrever crianças que não têm idade para frequentarem o Pré-escolar. Temos vindo a melhorar esta

situação, através dos sistemas informáticos e temos vindo também a beneficiar as crianças com necessidades educativas especiais, as quais requerem mais atenção, através de um financiamento, também previsto no acordo de cooperação.

Em termos de acompanhamento, temos mantido o mesmo tipo, nomeadamente no que diz respeito aos processos de inscrição, às formas de cálculo das comparticipações e à graduação dos critérios de prioridade. E temos verificado que existem critérios de prioridade, mas que depois nos processos, não estão representados, mas temos reforçado, de uma forma pedagógica, não fiscalizadora.

Na sua opinião o atual quadro regulatório é o adequado, de forma assegurar a qualidade de desempenho das Instituições sem fins lucrativos?

Na minha opinião a possibilidade de alargamento do número de meninos em sala de creche, sem reforço do pessoal, não foi positivo. Não é a mesma coisa tratar de 10 bebés, que tratar 8, apenas com 2 Ajudantes. Foi positivo, pois abriu a oportunidade de mais crianças frequentarem a creche, mas o não ter sido acompanhado pela exigência de mais pessoal, pode ser desvantajoso, é uma grande responsabilidade.

No que diz respeito à qualidade dos serviços, em termos de regulamentação, está correta.

Faz sentido avaliar e repensar os instrumentos regulatórios e de supervisão em vigor e o modelo que os define e administra?

No que diz respeito aos edificadros é muito detalhado, no que diz respeito à intervenção na própria resposta, é capaz de ser um pouco escasso. É muito indicativo e às vezes subjetivo, tem que ser ajustado, principalmente no que diz respeito às responsabilidades das Técnicas e das Ajudantes, penso que deveria ser melhorado.

Que tipos de mecanismos devem ser exercidos (novos ou existentes) e como devem ser aplicados?

No que diz respeito à creche e dado todos os anos as IPSS, atualizarem os valores, o que é normal, os custos de mercado também são superiores, o fornecimento de bens e serviços, também aumenta, logo seria necessário que efetuassem um estudo económico relativamente ao custo real da criança em creche e isso muitas vezes não se verifica. Há um aumento da comparticipação ou uma subida de escalão, sem que tenha por base um estudo económico fidedigno que justifique esse aumento. Aumentam porque “sim”, na percentagem em que entendem que é a necessária.

Essa informação não deveria ser pública?

Sim e é pública. Tem que ser dada a quem recorre a estes serviços, o regulamento interno, com a forma de cálculo, os escalões em que estão incluídos e o valor máximo que pode ser praticado, que é o valor médio de custo real na creche, o que muitas vezes não acontece. Aliás, muitos pais não sabem que o Estado financia as crianças em creche, não têm essa noção.

Deveria existir uma alteração, não do que está fixado, pois está bem patente na legislação o que é preciso, mas na penalização do não cumprimento, pois esse tipo de incumprimento não é passível de sanção, de multa, a única possibilidade é o incumprimento reiterado, o qual pode levar à suspensão do acordo. Esta suspensão será a medida última, uma vez que coloca em causa, as crianças, às quais é necessário prestar o serviço e uma série de postos de trabalho, portanto não serão os dirigentes que poderão estar a não gerir corretamente que vão determinar a suspensão do acordo, uma vez que isso vai implicar uma série de famílias sem acesso à resposta.

Secção 3- Provisão do bem social creche através dos acordos de cooperação

Face aos objetivos definidos para a provisão da resposta social creche, os acordos de cooperação têm dado uma resposta eficaz? (está assegurado o grau de cobertura da necessidade social; qualidade do serviço, participação atribuída, as mensalidades praticadas...)

Sim e não, depende. Há instituições que garantem claramente o investimento que fazem nos projetos pedagógicos, há projetos muito interessantes na resposta de creche e há outros que são claramente negligentes relativamente a isso. São cuidadores, mas não propriamente educadores. Há zonas de distrito em que isso é mais visível, em que há um maior investimento, um maior conhecimento. O que se nota muito é que os Técnicos estagnaram, não fizeram formação depois da sua formação inicial, da sua licenciatura, logo não investem muito nos projetos de cada resposta social. No distrito existe desde o muito bom ao muito mau.

Está assegurada a adequação do nível de financiamento do Estado ao binómio custo e qualidade da resposta social/rendimentos das famílias?

Na creche, não estará, porque o custo real do utente está verdadeiramente longe daquilo que é a comparticipação da Segurança Social, o que significa que as famílias, para que a resposta seja sustentável, tenham que participar, se calhar, um pouco acima da média e talvez isso leve as instituições a preterir as situações mais vulneráveis a nível económico. Continuo a

achar que o mais eficaz seria a comparticipação à família, não paga diretamente à família, mas paga em função dos seus rendimentos, ou seja não haveria um valor típico da resposta de creche, haveria sim um valor a pagar pela necessidade daquela família. Se uma criança precisa que seja comparticipada em 100,00€ será esse o valor, se outra precisa de ser comparticipada em 300,00€, será esse o valor, ou pode mesmo verificar-se o caso de uma criança que não necessite de comparticipação do Estado, porque a família consegue suportar sozinha. Seria uma proporção da necessidade da própria família e não do custo da instituição.

A resposta social creche tem vindo a aumentar os seus valores, porque a categoria profissional que assegura o seu funcionamento, são as Educadoras de Infância, as quais são das únicas categorias que têm vindo a subir de escalão e verifica-se que os aumentos da comparticipação do Estado, não têm acompanhado os aumentos dos salários e dos escalões a que elas estão sujeitas. Portanto, temos instituições que estão claramente em dificuldades financeiras, pois as Educadoras estão em topo de carreira e nem a comparticipação do Estado, nem das famílias, se coaduna com os salários praticados.

A inexistência de qualquer obrigação relativamente à percentagem mínima de utentes de escalões de rendimentos mais baixos, não permite que uma creche financiada pelo Estado possa, em teoria, não ter nenhuma criança de origem social economicamente mais carenciada?

Deve existir um critério de prioridade e esses utentes são os primeiros a entrar, não existe é uma percentagem de meninos com maior vulnerabilidade.

Os critérios existem e têm de ser aplicados, não podemos é dizer que em 50 crianças, 25% podem ser vulneráveis e os outros 25% não podem ser vulneráveis, não há uma percentagem fixa.

Também pode ter a ver com o território onde a instituição está inserida?

Com certeza e aliás as crianças podem ser todas de 1.º, 2.º ou 3.º escalão, depende de quem se inscreve. Agora é obvio que as primeiras integrações têm necessariamente de ser de crianças mais vulneráveis, sem dúvida nenhuma, é isso que está definido na legislação.

Transcrição da entrevista a E2:

Secção 1 – Forma de relacionamento entre o Estado e as Instituições sem fins lucrativos no âmbito dos acordos de cooperação

Como caracteriza/define a relação entre as IPSS e o Estado? É uma relação de conflito, de complementaridade do Estado ou é uma relação distante?

Caracterizamos esta relação de forma institucional, verdadeiramente institucional. Sendo que neste processo existem algumas condições de fragilidade e eu diria que, às vezes, a fragilidade até é mais visível por parte dos serviços do que do lado das instituições, as quais acabam por ter uma condição de representação e de acesso às hierarquias do poder mais facilitada do que aquela que têm as próprias equipas que operam na operacionalização do processo de cooperação. Isto a um nível mais macro.

Em termos de algum detalhe e de acordo com as pistas que foram colocadas, naquilo que se reporta ao processo de cooperação, é uma relação de “ganha-ganha”. No sentido em que o Estado coopera e delega às instituições aquilo que é a componente do apoio social através da promoção de equipamentos e serviços, portanto nesta delegação há um financiamento dirigido às instituições e que permite garantir o funcionamento da resposta. Por outro lado, as instituições cooperam naquilo que é a prestação dos serviços à população.

Este processo de cooperação tem no entanto, por vezes, uma condição, eu diria, conflitual (q.b.), ou seja as instituições porque são organismos autónomos, têm a sua própria competência específica que decorre, quer do enquadramento normativo, quer da sua própria condição estatutária, nem sempre estão completamente abertas às necessidades da Segurança Social, naquilo que é a relação com a população mais desfavorecida. E portanto esta cooperação, não ficará muito bem classifica-la de “amor-ódio”, mas às vezes quase que tem esta particularidade, porque não vivemos, nem atuamos, uns sem os outros, mas as instituições, exigem ou afirmam exigir do Estado, um papel de maior comparticipação financeira e se calhar de menos intervenção direta naquilo que é o funcionamento das próprias atividades. Mas, por outro lado, também não podem, nem conseguem viver sem o Estado, porque a fonte de financiamento e até de capacitação, para determinadas áreas de trabalho provêm dessa fonte.

Relativamente à condição de se isto tem a ver com matérias de contrato, tem, eu diria que nesta relação de cooperação o contrato está sempre subjacente, assim como está subjacente

em todos os atos da nossa vida. Porque o processo de cooperação está sujeito a acordos e a outras formas jurídicas, protocolos, contratos, etc, a nossa relação é sempre de compromisso entre partes. Sejam compromissos que às vezes são melhores, ou pior cumpridos, mas são sempre um compromisso entre as partes.

Depois a relação de complementaridade, essa está subjacente, pois ao Estado compete uma parte e às instituições compete outra e só na condição harmonizada das duas em funcionamento é que o serviço à população é prestado com a melhor condição possível.

Naquilo que são as relações entre o Estado e as instituições é um pouco difícil de classificá-las, pois as instituições são entidades subjetivas na sua condição. Portanto são objetivas porque têm estatutos, têm finalidades, têm propósitos para atingir, mas elas não existem por si só, elas existem porque alguém lhes dá essa atribuição de funções e portanto depende muito das pessoas que em cada momento estão a liderar os processos, quer da parte do Estado, quer da parte das instituições. Portanto aqui a relação pode, num determinado momento, ser perfeitamente profícua, rica e até criativa naquilo que são as soluções para a população e pode, no momento subsequente, quando mudam os atores, entrar num processo de alguma conflitualidade. Nós já tivemos exemplos disso, no passado, quer por via de quem estava a representar a Segurança Social, quer por via de quem assegura a liderança das instituições, quer seja ao nível da Direção, quer seja ao nível dos recursos Técnicos, porque isto acontece em diferentes dimensões. Ou seja, em diferentes sentidos e em diferentes dimensões, porque as Direções das instituições, com a hierarquia da Segurança Social, podem funcionar ou não, depende de quem os estiver a representar em determinado momento. Pode, por exemplo, a hierarquia máxima da Segurança Social, não funcionar muito bem com a Direção de determinada instituição e pode, em sede de equipas técnicas, até haver alguma possibilidade e capacidade de sintonia. Só que cada um cumpre as determinações e as prioridades que estão definidas para os seus serviços e portanto esta dimensão de Dirigentes e de Técnicos pode, às vezes não estar sintonizada. Em regra, mesmo quando essa relação não é tão facilitadora, ou tão fácil, mesmo quando existem desentendimentos, quem representa as instituições fá-lo de uma forma institucional, portanto também tem aí a condição necessária para que o processo não seja ferido de alguma incapacidade relacional, porque isso não pode acontecer, estamos a falar de instituições, as pessoas fazem a diferença, mas num contexto institucional, também têm de ser capazes de superar as dificuldades.

Como é que têm colocado em prática o estipulado no Compromisso de Cooperação 2017-2018, de modo a reforçar a parceria entre Governo Português e o Setor Social e Solidário? Que mudanças ocorreram no relacionamento entre as Instituições sem fins lucrativos e o Estado?

Em relação ao compromisso de cooperação, os serviços operacionalizam aquilo que está na relação do Centro Distrital, ou na área de competência do Centro Distrital, porque existem matérias de compromisso que são a um nível supra e relativamente a essas temos sempre que aguardar as orientações que nos sejam transmitidas e que sejam concertadas em termos nacionais, entre os representantes das Uniões, Mutualidades, Misericórdias e o próprio Governo. São matérias que ficam a um nível que nos ultrapassa.

Aquilo que tem a ver quer com a atualização de participações, ou com alguns procedimentos referentes à revisão de acordos, por exemplo, este ano, a questão do prolongamento do horário das creches ao fim-de-semana, embora com algumas indicações específicas, a operacionalização é praticamente automática, naquilo que se circunscreve à esfera dos Centros Distritais.

Em termos de relação e de compromisso entre partes, é um documento que acaba por ser, não direi estruturante numa dimensão lacta, porque existem outros instrumentos reguladores da relação entre o Estado e as instituições do setor social, mas não deixa de também de ter esta condição estruturante, pois define as regras básicas que estão concertadas, durante aquele período, para o funcionamento destas duas forças operativas de serviço à população. E portanto, neste contexto, esta forma de parceria é relevante, é um instrumento, é a nossa “Bíblia” na relação entre o Estado e as instituições no que diz respeito ao processo de cooperação.

Mudanças que tenham ocorrido, no relacionamento entre as instituições sem fins lucrativos e o Estado, elas têm sido muitas, mas, se calhar, quando começamos a analisá-las detalhadamente, eu acho que às vezes mudamos mais os nomes com que designamos as coisas, do que propriamente as coisas que fazemos. Já passou algum tempo, desde que trabalho nesta área e voltando à década de 80, de facto existem coisas que mudaram significativamente, ainda não existia o Protocolo, o agora chamado compromisso de cooperação, este surgiu mais tarde, existia outro tipo de instrumentos reguladores e existiam sobretudo muitas orientações emanadas pela Direção Geral da Ação Social, à data, a DGAS.

Estamos a falar de finais da década de 80 e nessa altura a relação, a base, não é muito diferente da que existe hoje em dia. Havia o estabelecimento de acordos de cooperação, havia a definição do montante da participação, mas havia ainda um processo incipiente, a negociação era muito direta, a própria organização do País determinava, na altura, para os Centros Regionais de Segurança Social, uma condição de autonomia e de competência direta no tratamento destes atos contratuais com as instituições, de uma forma diferente daquilo que é hoje. Era, eu diria, verdadeiramente uma relação de proximidade. Foi a Segurança Social, nesse período, que incentivou à criação de muitas das respostas sociais que hoje existem e que cresceram e de instituições que se desenvolveram. Foi com alguns grupos de base comunitária, que os próprios serviços da Segurança Social foram incentivando a organização formal, para poderem dar resposta às necessidades da comunidade. Mas, já nessa data, a cooperação não era muito diferente, implicava um contrato escrito, os acordos e implicava a transferência de verba e acompanhamento técnico da Segurança Social no desenvolvimento das respostas. À data, até havia quase o entendimento, que hoje, em algumas circunstâncias, ainda vem ao de cima, de que os trabalhadores das instituições, quase eram entendidos como funcionários da Segurança Social, porque havia um pagamento que garantia o seu salário e havia alguém da Segurança Social, que as orientava, no trabalho que tinham de realizar.

Claro que as instituições também tiveram um crescimento muito grande, algumas das organizações de bairro, que surgiram após o 25 de Abril, foram-se organizando e constituindo-se formalmente em Grupos de Moradores ou Associações de Idosos, que foram também surgindo e que no Distrito proliferaram, sobretudo em Almada, Seixal e Barreiro. Mas, entretanto elas próprias foram sendo canalizadas para finalidades diversas e aquelas que optaram pelo apoio social foram registadas na Direção Geral de Ação Social.

Houve evolução legislativa, no que diz respeito ao enquadramento destas instituições, no entanto o enquadramento normativo, apenas se alterou há 3 anos, nós ainda vivíamos na relação balizada pelo Estatuto das IPSS, que era de 79. Portanto, esta relação foi tendo estes ajustes, mas, do meu ponto de vista, no que diz respeito ao seu fim principal, não se alterou significativamente, os nomes que lhes damos foram evoluindo, foram limadas algumas questões de funcionamento na relação, fomos evoluindo na exigência técnica da intervenção, no próprio edificado onde funcionam as respostas sociais, essa evolução deu-se, mas o fim

último não acaba por estar tão longe daquilo que nós pensamos. Por exemplo, as creches que estão organizadas pelo período de vida das crianças, entre os 0 e os 3 anos, à data eram chamados os lactários e os berçários, há muitos anos atrás, a nomenclatura evoluiu, mas a sua finalidade última, não é tão diferente, porque a natureza do ser humano, a generalidade daquilo que são as suas necessidades básicas, não se alteraram assim tanto.

Existem outros aspetos que evoluíram muito, se falarmos no processo de cooperação, no que diz respeito à população idosa e à população juvenil, com situações de risco ou abandono, aí as coisas são muito diferentes, sobretudo ao nível das necessidades. Porque a evolução da sociedade, no caso dos idosos, prolonga-lhes a esperança média de vida, mas não consegue garantir um nível da qualidade de vida e portanto as exigências das respostas são outras.

Na génese, o processo de cooperação em si, não é tão diferente quanto isso.

A principal mudança nas relações tem a ver com uma condição formal, no passado a formalidade existia, mas havia uma condição informal que era perfeitamente aceite ou que funcionava com alguma naturalidade, dentro da própria formalidade. Hoje em dia, esta relação, não tem espaço para essa condição informal, ou seja, não é possível, nos tempos em que vivemos, a Segurança Social, entrar numa instituição e quase que fazer o processo de gestão com o Técnico. O processo está muito bem balizado, com o que podemos fazer em sede de acompanhamento técnico, o que podemos fazer em sede de ação fiscalizadora as próprias instituições, para connosco também sabem exatamente qual é a baliza, até onde podem ou não avançar com questões que nos coloquem ou precisem de suporte. Portanto aqui, o relacionamento teve alguma evolução neste sentido, de uma condição de maior informalidade, para uma condição de maior formalidade e de instrumentos reguladores.

Com mais hierarquia?

Mais hierarquizada, mais formal, mais exigente e aqui esta exigência é na formalidade, não quer dizer que no passado, ela não existisse em sede daquilo que é o serviço prestado ao utente, mas, só para exemplificar, no passado era possível um Serviço de Apoio Domiciliário, ser efetuado com uma marmita perfeitamente tradicional, por uma pessoa que não levava identificação da instituição a que pertencia, que os próprios edificados, onde funcionavam as respostas, não cumprissem determinados requisitos em termos de acessibilidade e de organização do espaço. Hoje, não é aceitável de parte a parte, que não sejam garantidas todas as condições de higiene, segurança, qualidade, etc., neste aspeto a relação mudou e evoluiu

para um nível qualitativo que se pretende superior. Não consigo dizer isto, sem dizer que, por vezes, também exageramos na regra, o Estado na produção legislativa, naquilo que são os enquadramentos normativos, querendo esgotar todas as possibilidades de algo correr menos bem, às vezes, também exagera para aquilo que seriam condições aceitáveis da prestação do serviço e isso leva ao comentário, por parte das instituições “nós não somos um País Nórdico”, ou seja não temos uma condição de recursos no País que nos permita atingir um nível de qualidade tão elevado, ao nível da excelência de topo, quando depois não conseguimos realizar algumas etapas intermédias. Portanto aqui evoluímos num sentido positivo, sem dúvida, mas esta evolução por vezes tem nos tornado um pouco autómatos. O que é muito difícil nesta área, porque tendo de vestir o papel da “coisa certinha”, de vez em quando temos de encontrar a fuga à regra do sistema, para responder a uma situação de muita dificuldade da parte de uma pessoa idosa, de uma criança, seja quem for. Temos de ter um sentido crítico, para não exagerar, tudo aquilo que é levado aos extremos, não é produtor e por vezes precisamos desse equilíbrio.

As regras existentes nos acordos de cooperação têm o nível de formalização adequado, de forma a garantir, de forma eficaz, o acesso, às pessoas e grupos mais vulneráveis, às respostas sociais financiadas pelo Estado e prestadas pelas Instituições sem fins lucrativos?

Os acordos de cooperação têm um nível de formalização adequado, até são bastante exaustivos, entre direitos e deveres, o que é que a instituição tem de cumprir, as questões do pessoal, o compromisso financeiro que está associado, portanto as regras da cooperação. O acordo estabelecido entre as partes é suficiente para balizar esta relação.

Há uma coisa que o acordo não esgota e que eu penso que possa estar subjacente aqui na pergunta, que tem a ver com o acesso da população às respostas e que nem sempre é completamente sintonizada, com o que está balizado no acordo. Mas aqui eu diria que o próprio Estado tem uma dupla função, por que o enquadramento normativo atual permite aplicar algum tipo de penalização, nomeadamente coimas, às instituições que não cumpram, que prevariquem o cumprimento do que está estabelecido. De qualquer maneira, a legislação define no conjunto das infrações graves, menos graves ou mais graves, um conjunto de aspetos e só aquilo que está determinado na legislação é que pode ser alvo de uma contraordenação, com aplicação de coima. Não pode ser algum incumprimento que nós consideremos ou verifiquemos que está a incumprir determinada regra, mas se essa regra não

estiver plasmada no enquadramento normativo, não há aqui uma consequência, uma determinação legal.

Aqui no que diz respeito à questão das comparticipações, eu diria que ainda temos algumas fragilidades e estas fragilidades, do meu ponto de vista, resultam, por um lado de pouca audácia que o Estado tem tido na atualização das comparticipações. E estou a pensar no caso concreto da resposta de ERPI, cujo montante de financiamento são cerca de 374,00€, mas que para as vagas reservadas à Segurança Social, o Estado pode complementar a comparticipação do utente ou da família, até ao montante que está definido no Compromisso de Cooperação, considerado como o mínimo aceitável para uma pessoa idosa em regime de Lar. Portanto, quando eu digo que o Estado, podendo não ter condição para uma comparticipação mensal, para esta resposta, no valor de 800,00€ a 850,00€ em média, não o conseguindo, acaba por fragilizar os próprios serviços, porque as pessoas mais frágeis em termos financeiros acabam por ser encaminhadas para a Segurança Social, para poderem entrar nessas vagas e essas vagas são reduzidas.

As instituições para poderem gerir os seus serviços, numa condição sustentável, acabam, às vezes, por fazer um “mix” nas admissões, entre alguém que tem menos rendimentos ou contrabalançando com outra pessoa que tenha rendimento superior.

Deveria existir um quantitativo variável?

Essa seria a forma de cooperação ideal, é uma matéria que vem sendo falada, na área técnica do ISS, dentro das equipas falamos e refletimos sobre isso. E o que faria sentido e tornaria mais transparente o processo de cooperação seria uma comparticipação indexada ao utilizador, ainda que pago à instituição, mas que fosse indexado o seu cálculo ao utilizador. Aí verdadeiramente a pessoa que necessitaria, entraria na resposta e a instituição, não seria, digamos que “incentivada” a procurar alguns equilíbrios que não estão exatamente alinhados com os instrumentos de cooperação. Portanto, esta seria a forma ideal e do meu ponto de vista, mais transparente para o Estado, para as instituições e para os cidadãos, esta relação de cooperação e de prestação de serviços de apoio social.

Como é que têm colocado em prática o estipulado no Compromisso de Cooperação 2017-2018, de modo a reforçar a parceria entre Governo Português e o Setor Social e Solidário? Que mudanças ocorreram no relacionamento entre as Instituições sem fins lucrativos e o Estado?

Relativamente ao PROCOOP, a celebração de novos acordos, traz uma vantagem significativa, pois torna mais racional aquilo que é o processo de recurso aos acordos de cooperação. Isto porquê, quando eu digo racional, retira aos Centros Distritais, alguma capacidade de negociação no seu próprio território, o que é um aspeto relevante. Ou seja nós gostaríamos de “ter o sol na eira e chuva no nabal”, o que é muito difícil acontecer. Não conseguimos ter o melhor de dois mundos ter de facto a proximidade do Centro Distrital com as instituições do seu território e com aquilo que são as suas necessidades, o que poderia ser um aspeto relevante. Ele também só é verdadeiramente relevante se não for, em momento algum, manipulado. E também é verdade que, apesar de nós aqui em Setúbal, não termos tido, pelo menos nas duas últimas décadas, uma pressão superior, no sentido de fazermos acordos, com esta ou aquela instituição. É verdade que noutras circunstâncias ou noutros locais, esta sorte pode não ter acontecido na mesma dimensão, pode ter havido algum tipo de pressão. E nesse aspeto o PROCOOP torna o processo verdadeiramente transparente, ou seja há uma candidatura, as instituições têm regras e conhecem antecipadamente o acesso a essa candidatura, cumprem os requisitos, têm condições, avançam, não têm, essa candidatura não chega a ser aceite. E depois o próprio ISS, em sede do conjunto das propostas candidatas, também tem um orçamento a gerir e elenca e organiza essas candidaturas por uma ordem hierárquica, que vai esgotando a verba.

Mas ao ser o ISS a hierarquizar as candidaturas e não o Centro Distrital, não corremos o risco de escolhermos a melhor formalmente, mas que depois no terreno, não seja a instituição melhor preparada para desenvolver a resposta?

Pode não ser e eu diria que o exemplo das vantagens e desvantagens do PROCOOP foi o concurso para a transição da gestão dos Estabelecimentos Integrados. Ou seja, sempre que há uma condição de recursos, há uma componente que fica fora de controlo. Pode por exemplo, ser uma instituição, cujos Dirigentes, em termos de gestão e de orientação, não sejam exatamente aquilo que o Centro Distrital entenderia ser a mais adequada no desenvolvimento da resposta.

Claramente o PROCOP tem vantagens e desvantagens, essa desvantagem de ser “cego”, relativamente às características de uma determinada instituição, olhar só para as questões formais, é uma perda. O facto de olhar só para as questões formais e não olhar a outros, também, às vezes, é uma vantagem, por exemplo, relativamente a situações que até se

perpetuaram no tempo, via dos seus Dirigentes, por trabalharem *pro bono* e trabalharem numa área social em que todas as respostas são úteis e necessárias, não acreditavam que alguma coisa tivesse de mudar, portanto isto também funciona como um ensinamento.

A vantagem desta transparência é grande, a desvantagem é o não detalhe da condição do funcionamento da instituição que se está a candidatar, é digamos aqui contraponto.

Eu direi que estamos numa fase muito jovem do PROCOOP, algumas coisas poderão vir a ser melhoradas, aquelas que nós identificamos que não funcionam tão bem, poderão ser alteradas. As que funcionam bem, serão para manter.

Enquanto modelo, a maior crítica que eu, neste momento, tenho para fazer é alguma ausência de informação de desenvolvimento do processo, para os Centros Distritais. Porque a nossa relação com as instituições é de cara-a-cara e muitas vezes acabamos por não saber informá-los do desenvolvimento da candidatura ao PROCOOP. E isso fragiliza-nos um pouco, ou seja, estabelece o necessário distanciamento entre a instituição e a entidade financiadora, porque esta escolha vai a um processo nacional, mas por outro lado, fragiliza o Centro Distrital, que sendo a entidade, da parte do Instituto, que opera no território a relação com as instituições, não está devidamente ou suficientemente informado daquilo que é o processo que está a decorrer. Mas são vantagens e desvantagens que o tempo ajudará a determinar.

Se nós considerarmos que as instituições têm apelos diretos, ou porque fizeram algumas obras no edificado e que depois querem garantir a resposta no imediato, os prazos de candidatura acabam por ser um constrangimento. Por outro lado, acaba por ser disciplinador, ou seja, o período de candidatura é aquele e é para aquele que devem orientar a sua planificação de trabalho. Outra coisa é o prazo de resposta à candidatura, porque no prazo de candidatura em si, não vejo problema, vejo mais desconfortável, neste processo, o tempo decorrido entre a candidatura e o processo de decisão, é um prazo muito dilatado. Desde que a Entidade submete a candidatura, até ao momento em que sabe se vai ter ou não financiamento para aquela resposta, ainda decorre um tempo significativo, mais de um ano. Neste momento ainda existem candidaturas, da parte dos acordos atípicos, que ainda não têm resposta, da primeira candidatura. Portanto esta não é uma prática que nos orgulhe.

Secção 2 – Sobre o papel do Estado na coordenação e fiscalização da resposta social creche
De que forma é posto em prática o modelo de acompanhamento e fiscalização da resposta social creche?

As instituições porque muitas vezes têm incumprimentos diversos, são chamadas à atenção pelas Equipas Técnicas e esses incumprimentos têm de ser ultrapassados e resolvidos, entendem isso como um querer mandar na própria instituição, de todo, não é essa a postura não é esse o entendimento, não são essas as orientações. E portanto acreditamos, que às vezes, também existe da parte das instituições uma utilização abusiva da interpretação que fazem da intervenção técnica.

Isto contrapondo com a Fiscalização, a Fiscalização tem de facto um poder diferente, não vai à instituição para ensinar a fazer o quer que seja, vai verificar se está ser cumprida a norma, ou não, se tem os documentos que são obrigatórios, ou não, se o edificado está adequado e se responde aos critérios que estão definidos nos enquadramentos legais, ou não.

O Acompanhamento Técnico, não pode ser de *“laissez-faire”*, o deixar andar, pode avisar, ensina outra vez, relembra uma terceira vez a instituição é notificada no sentido de fazer as correções necessárias, ela não é automaticamente penalizada por alguma coisa que pode ser melhorada e que naquele momento não está bem. As instituições aqui, gostam de confundir os procedimentos, pois é também uma forma de intimidarem as Equipas Técnicas, essa intimidação nós procuramos que não tenha resultados práticos, mas é verdade que acontece, não “vamos esconder o sol com a peneira”, é verdade que esta afirmada confusão tem algum interesse de retaguarda e às vezes é fugir com aquilo que tem de ser garantido. Esta é a grande diferença entre a colocação em prática de um modelo e de outro.

Na sua opinião o atual quadro regulatório é o adequado, de forma assegurar a qualidade de desempenho das Instituições sem fins lucrativos?

Ele adequado é, aliás não conheço a legislação de outros países, conheço genericamente o que vamos ouvindo em locais de encontro, de seminários, de conversa com colegas, mas não conheço, nem nunca me dediquei a fazer o estudo do enquadramento normativo de outros países. Mas eu diria que o nosso quadro regulatório das respostas sociais é suficiente musculado e capacitado para que as instituições possam ter qualidade no seu desempenho, até porque as próprias instituições se têm organizado, através das suas estruturas representativas e elas próprias têm crescido muito naquilo que é o suporte aos seus.

As instituições também têm feito um esforço grande de capacitação do seu trabalho e da sua intervenção técnica. O que às vezes pode desregular, não é tanto aquilo que é o quadro de

regulamentação das respostas, mas sim a interpretação que dele é feita e depois a prática que acontece.

Também é verdade, que em algumas respostas, não existe de todo quadro regulatório, por exemplo, no conjunto das nomenclaturas, o Centro de Convívio, não tem regulamentação específica, é uma falha do sistema.

Faz sentido avaliar e repensar os instrumentos regulatórios e de supervisão em vigor e o modelo que os define e administra?

Eu diria que os mecanismos que existem são suficientes, em sede de fiscalização. Inspeção e de suporte técnico ao acompanhamento.

Como devem ser aplicados, eventualmente aqui, quer os próprios serviços, quer as instituições, precisariam de formação. Deveria ser feita reciclagem da formação, pois a maioria das instituições e das Equipas Técnicas que operam, tiveram formação, ou por via da sua própria formação académica ou em sede de contexto de trabalho. O que às vezes lhes falta e também a nós Segurança Social, é alguma continuidade neste ciclo, da reciclagem da formação, porque precisamos de reavivar informação e de acrescentar nova informação de alguns normativos que são emitidos, de novas práticas que podem ser disseminadas e que se transformem em práticas úteis para os demais. Isso sim, acho que deveríamos em termos de mecanismos, ter aqui algum ciclo de continuidade da junção das equipas da Segurança Social e das equipas das instituições.

Se calhar nós Tutela, também deveríamos ter uma ação proactiva junto das instituições em determinadas matérias, nomeadamente a questão de apresentação de Contas e da sua publicitação e às vezes apenas operacionalizamos estes aspetos em sede de intervenção da Fiscalização. Agora como se está em processo de aplicação do Decreto-Lei n.º 33/2014, nomeadamente algumas contraordenações que estão a decorrer, estas questões começam a estar mais disciplinadas, para que as instituições não fujam ao quadro de regulamentação que contempla isso.

Que tipos de mecanismos devem ser exercidos (novos ou existentes) e como devem ser aplicados?

Há aqui uma questão da fiscalização da resposta de creche, que a refiro no contexto de creche, mas que é aplicável aos demais e que tem a ver com alguma dificuldade, não é incapacidade, que ela também está prevista e pode acontecer, mas sim em operacionalizar em tempo útil,

quando as Direções das instituições apresentam uma incapacidade de gestão, seja uma incapacidade de recursos operativos, de edificado, de logística, mas também de recursos humanos. E esta é uma das matérias mais sensíveis e das mais difíceis, pois podemos perceber que determinada resposta, ou instituição, não está a funcionar melhor porque tem alguém na sua liderança que tem particularidades desconformes com aquilo que seria desejável para a prática deste tipo de suporte social e os nossos serviços não tem aí, um mecanismo direto de atuar.

O que também seria muito difícil ter um instrumento que nos permitisse atuar, porque diz respeito à avaliação do perfil individual de determinada pessoa. Se quisermos identificar uma instituição, cuja liderança é problemática, conseguimos identificá-la e conseguimos dizer que é problemática ou porque na relação com os seus pares é conflituosa ou porque na relação interna com as suas equipas se percebe que não há uma condição de trabalho forte, no sentido do Técnico poder ter a sua atuação. Quando isto acontece, os Serviços da Segurança Social, não têm forma de intervir na instituição e de alterar aquela condição. Tem de existir uma factualidade muito gravosa para se poder afastar determinada pessoa.

Podemos identificar as dificuldades, podemos conseguir elencá-las, podemos até discuti-las com a própria instituição, mas não temos nenhum mecanismo que nos permita dar a volta a esta situação. Por um lado, também se percebe que as instituições são autónomas, são constituídas pela sociedade civil, têm os seus próprios estatutos e são os seus associados que devem fazer a avaliação e as alterações que considerem necessárias. Esta fronteira e esta linha vai ser sempre algo que nos vai desafiar, existem coisas na vida que temos de aprender a viver com elas.

Secção 3- Provisão do bem social creche através dos acordos de cooperação

Face aos objetivos definidos para a provisão da resposta social creche, os acordos de cooperação têm dado uma resposta eficaz? (está assegurado o grau de cobertura da necessidade social; qualidade do serviço, comparticipação atribuída, as mensalidades praticadas...)

No caso da creche, a comparticipação que é dada, até é uma comparticipação “simpática”, até tem algum valor, a verdade é que a maioria das instituições dão conta que é uma resposta que se torna deficitária. E aqui o ser deficitária tem a ver sobretudo com a dimensão do número de crianças que cada sala pode ter, embora a última alteração legislativa possa ter

trazido algum conforto, com o aumento do número de crianças por sala. Esta alteração legislativa, não trouxe alteração normativa ao nível dos recursos humanos. Mas antes da existência deste normativo, foi sempre seguido pelos serviços, que a resposta creche incluísse logo uma Educadora na sala de amamentação.

Na década de 80, a primeira sala de creche, dos zero à aquisição de marcha, nem tinha Educadora, tinha uma Enfermeira, era essa a prática, porque se entendia que uma criança naquela idade precisava de cuidados de puericultura, mais de cuidados de saúde do que de natureza pedagógica. Entretanto o processo foi evoluindo e os serviços passaram a recomendar que a primeira sala tivesse uma Educadora, embora o Diploma regulamentar não exija que isso aconteça.

Uma particularidade da resposta creche, é que a maioria das instituições que desenvolve esta resposta, desenvolve também a resposta de Educação Pré-escolar e não todas, mas algumas, pagam pela Tabela do Setor Particular e Cooperativo, o que implica que os Centros de Custo das instituições apresentem diferenças significativas.

Está assegurada a adequação do nível de financiamento do Estado ao binómio custo e qualidade da resposta social/rendimentos das famílias?

No passado aconteceu a diferenciação positiva, durante um determinado período. Neste momento, existe um Complemento que pode ser dado, que tem a ver com o horário de funcionamento, se a creche funcionar mais de 11h, pode ter um Complemento de valor único mensal.

De qualquer maneira, face ao tecido social, também faria todo o sentido que a comparticipação fosse estabelecida com base no rendimento das famílias. Aí, garantidamente não havia dúvidas quanto à sustentabilidade da resposta, porque o valor de comparticipação seria diferenciado.

A provisão da resposta creche poderá ser melhorada, mas não é integralmente desadequada e o que seria verdadeiramente adequado seria a comparticipação pela necessidade da família e não o custeio direto à instituição.

A inexistência de qualquer obrigação relativamente à percentagem mínima de utentes de escalões de rendimentos mais baixos, não permite que uma creche financiada pelo Estado possa, em teoria, não ter nenhuma criança de origem social economicamente mais carenciada?

Em bom rigor, pode. De qualquer maneira até por via daquilo que é o Apoio Técnico e da verificação das situações, não me parece que, no limite, as instituições tornem isto numa prática integral. Ou seja, bloquearem a entrada de situações mais frágeis e permitirem a entrada de outras com maior capacidade. Não acredito que consigam fazer isso, pois são situações verificáveis em sede de acompanhamento, mas no limite, poderá acontecer.

Ainda assim, acho que os instrumentos são suficientes, pois ao não os consideramos suficientes estaríamos a entrar num processo intervencionista. E isso seria, face ao percurso que já foi feito, não só um retrocesso muito grande, como seria um fator garantidamente de instabilidade e crise social. O poder instalado nas instituições do Terceiro Setor é um poder forte, reivindicativo, que pode não ir à exaustão daquilo que as próprias instituições querem e pretendem, mas são claramente um contrapoder àquilo que é a ação do Estado e uma postura mais taxativa, por exemplo, do estabelecermos quotas, seria uma atitude discriminatória por parte dos Serviços. Porque podemos afirmar que é uma discriminação positiva, para que os utentes dos escalões mais baixos entrem, mas não deixa de ser uma atitude discriminatória. Podemos até um dia admitir que esse será o caminho para garantir o acesso às franjas mais desfavorecidas, mas esse seria verdadeiramente dar o “flanco”, seria dizer que conseguimos fazer melhor.

Transcrição da entrevista a E3:

Secção 1 – Forma de relacionamento entre o Estado e as Instituições sem fins lucrativos no âmbito dos acordos de cooperação

Como caracteriza/define a relação entre as IPSS e o Estado? É uma relação de conflito, de complementaridade do Estado ou é uma relação distante?

Da experiência que tenho tido e que tem sido apenas no distrito de Setúbal, nesta missão, o que eu acho é que a nossa relação com as IPSS no que toca ao acompanhamento técnico, embora não sei se posso generalizar, tem vindo a ser de maior proximidade, tem-se vindo a estreitar. Ou seja, no passado a relação era mais formal, unicamente de verificação de tudo aquilo que está enquadrado legalmente e das exigências, de forma a verificar-se se estava tudo a ser cumprido da forma como está estipulada no acordo de cooperação e na legislação enquadrante. Neste momento, eu acho que também devido à caminhada que foi sendo feita, as instituições também nos procuram de forma a aperfeiçoarem processos de trabalho e nesse aspeto acabamos por criar uma relação de trabalho diferente, nunca esquecendo, claro, que somos o regulador.

E as visitas de acompanhamento acha que são bem aceites pelos representantes das IPSS?

Não digo que, por vezes, não sintamos uma reação menos positiva por parte dos dirigentes das IPSS, mas aí cabe-nos a nós demonstrar qual a mais-valia deste trabalho, de forma produtiva, quer para nós, quer para a instituição. Porque no fundo o que nós queremos e as instituições também, é prestar um melhor serviço, de maior qualidade aos utentes. Temos que entender que existem pessoas que não gostam de ser colocadas em causa e isso às vezes tem a ver com o grande investimento que fizeram nas instituições. E às vezes esse trabalho é, em algumas situações, mais leve, mas noutras bastante pesado e nós Técnicos também temos de ter a capacidade de respeitar esse trabalho. Não esquecendo que as regras são para cumprir, mas fazer perceber isso é também um dos princípios da equipa a que pertenço, cujo intuito nunca será ir contra apenas por ir contra. É de facto tentar que as pessoas percebam que determinada regra tem de ser cumprida. É claro que depois existem aquelas pessoas que de forma alguma aceitam que determinada regra é para ser cumprida e aí, em última análise, nós somos a entidade reguladora e podemos acionar uma série de mecanismos em função desse incumprimento recorrente. Depende se é mais grave, ou menos grave, se tem influência

direta ou menos direta naquilo que é a qualidade da prestação do serviço. Não podemos perder esse foco, que a qualidade do serviço prestado seja a melhor possível.

Como é que têm colocado em prática o estipulado no Compromisso de Cooperação 2017-2018, de modo a reforçar a parceria entre Governo Português e o Setor Social e Solidário? Que mudanças ocorreram no relacionamento entre as Instituições sem fins lucrativos e o Estado?

Na minha ótica, muito particular, acho que estes compromissos acabam por ser importantes, porque ainda que, a nível central, com todas as vicissitudes que isso tem, o que é certo é que se sentam à mesma mesa, a Tutela e os representantes daquilo que é o movimento associativo do nosso País, ao nível das várias áreas de negócio, ou de intervenção, como lhe queiram chamar e isso tem sido sempre positivo. Porque aquele documento representa o esforço, da existência de uma consonância dos vários querereres, face àquilo que são as regras desta área de negócio. E existir essa possibilidade, da existência de um Compromisso, na minha opinião, já é um aspeto positivo. Porque se nós, às vezes, temos dificuldades, na prática, em fazer cumprir algumas questões que emanam daquilo que é o enquadramento legal e dos compromissos dos acordos de cooperação, existindo esta conversa prévia, as repercussões, ainda que não diretamente, acabam por trazer algum peso naquilo que é o dia-a-dia das instituições e no nosso. Ainda que seja um compromisso que decorra daquilo que são as obrigações legais, nomeadamente ao nível do quadro de pessoal, ao nível dos valores estipulados de pagamento, no fundo, todos aceitamos que aquelas regras são para cumprir e muitas vezes acaba por ser um instrumento, uma mais-valia, que levamos para o terreno, dado que as instituições têm conhecimento das mesmas regras. Em termos de processo de comunicação é importante.

As regras existentes nos acordos de cooperação têm o nível de formalização adequado, de forma a garantir, de forma eficaz, o acesso, às pessoas e grupos mais vulneráveis, às respostas sociais financiadas pelo Estado e prestadas pelas Instituições sem fins lucrativos?

Do ponto de vista formal, está assegurado, através do normativo 196-A/2015 que regula a relação do Estado com as instituições. O qual tem uma alínea que diz claramente que devem ser priorizados os grupos socioeconómicos desfavorecidos e esta obrigatoriedade é para todas as respostas sociais, nomeadamente e designadamente a creche. Devem ser admitidos na

resposta social, desenvolvida através dos acordos de cooperação, aqueles que são económica e socialmente desfavorecidos.

Quando vamos ao terreno, efetuar visitas de acompanhamento às instituições, temos por exigência verificar uma série de documentação que suporta a prática daquelas instituições e uma delas é o Regulamento Interno. É no Regulamento Interno que estão definidas as regras de funcionamento de determinada instituição. Uma das partes mais importantes, deste documento, são os critérios de admissão, as prioridades. Quando há a admissão de um candidato, neste caso à creche, numa instituição em concreto, se existe uma lista de espera, a forma como é feita a admissão dos utentes, é definida pela instituição, a qual tem autonomia para definir os critérios que são adequados à sua realidade, mas há um critério, que tem de estar sempre presente, que é o que corresponde à alínea do 196-A, que obriga à admissão prioritária dos socioeconómicos mais desfavorecidos. E portanto isso deve estar patente naquilo que é o critério de admissão prioritário em todas as creches que têm acordo celebrado com a Segurança Social.

Mas é difícil no terreno constatar se este critério está a ser devidamente aplicado?

Não é muito difícil perceber quando está ou não a ser devidamente aplicado, pois há sempre um quadro daquilo que é o processo individual que nós analisamos, com base naquilo que são os documentos que os utentes entregam. Basta fazermos este exercício: pedimos a listagem das comparticipações e começamos a visualizar um valor de comparticipação familiar muito elevado, à partida já sabemos, que provavelmente, não está ser cumprido. Ou as pessoas que se candidataram a ser admitidos naquela creche, caem todos dentro daquele nível de rendimentos e aí temos de verificar as listas de espera e perceber quem não foi admitido. É por isso que nós temos uma grande exigência, no sentido de que os processos individuais tenham patentes os critérios de admissão de cada utente. O critério de admissão prioritária dos socioeconómicos mais desfavorecidos é que tem de estar sempre presente nas admissões efetuadas. É evidente que às vezes isso não acontece e podemos constatar, unicamente numa base empírica, pois não temos dados formais que comprovem o que vou dizer, mas o que percebemos é que as instituições com mais dificuldades financeiras são aquelas em que as comparticipações familiares são as mais baixas. Ou seja, aquelas instituições que cumprem à risca a admissão dos mais desfavorecidos, são as que acabam por ter comparticipações familiares mais baixas e no fundo receitas menores e por vezes, o argumento utilizado pelas

instituições é o que para cumprirem o critério, acabam por ter menos receitas e logo acabam por ter mais dificuldades financeiras. Não sei se o valor de financiamento da resposta é baixo ou se o problema está no sistema de financiamento que existe, esta é uma reflexão que temos todos vindo a fazer, quer da parte das instituições, quer da parte das equipas de acompanhamento técnico. Eu também aceito que seja difícil montar outro modelo de financiamento, não é fácil.

Deveria ser um quantitativo variável, pago em função dos rendimentos das famílias, em vez de um valor fixo?

Sim, através do custo médio do utente na resposta creche, por exemplo de 300€, se a participação da família for de 50€, então o Estado colocava o restante valor até atingir o limite de 300€, se a família já paga o valor de 300€, então o Estado não precisa de participar. A instituição é que teria de comprovar, através do estudo económico, qual o valor apurado para o custo médio do utente.

E é fácil apurar o custo real do utente na resposta?

É complicado. Nós tentamos que as instituições o desenvolvam de forma criteriosa, porque o valor que é cobrado às famílias e, as instituições normalmente tendem a cumprir, que é o valor de participação familiar máxima, não pode exceder aquilo que é o custo médio real do utente da instituição. Ou seja, se determinada instituição, tem um custo médio por utente, por exemplo de 400€, não pode existir nenhuma participação familiar que exceda esse valor. Quando excede, é registada como irregularidade no acompanhamento técnico e a instituição é chamada à atenção. Às vezes, falo por experiência própria, quando pergunto acerca do custo médio por utente, as instituições apresentam as Contas, que apresentam ao Estado, enquanto entidade reguladora e também temos de seguir o princípio da boa-fé, o qual tem de ser o princípio basilar daquilo que é a nossa relação, não pode ser de outra forma.

O primeiro concurso público (PROCOOP), para a celebração de novos acordos ou alargamento dos mesmos, com o setor social, já decorreu. Que avaliação faz do PROCOOP?

Esta questão não foi respondida durante a entrevista.

Secção 2 – Sobre o papel do Estado na coordenação e fiscalização da resposta social creche

De que forma é posto em prática o modelo de acompanhamento e fiscalização da resposta social creche?

O sistema de contraordenações, que antigamente só era aplicável às entidades privadas, desde 2014 passou a ser aplicável às IPSS, com acordo de cooperação. No entanto, o nosso ónus é ao nível do acompanhamento técnico e é aí que nós nos focamos, o que não impede que na sequência do acompanhamento sejam instruídos alguns processos de contraordenações.

A obrigatoriedade da inscrição do NISS no registo de frequências, não trouxe alterações?

A informatização do sistema de controlo de frequências ocorreu em 2013, até lá, esse trabalho era feito de outra forma, antigamente era colocado um n.º de processo e não o NISS do utente e isso não permitia que a Segurança Social verificasse efetivamente se determinado utente estava unicamente registado naquela resposta social. Imaginemos que o mesmo utente está inscrito em creche e em CATL, por exemplo, hoje em dia já não é possível, porque a instituição ao enviar as frequências, regista os NISS dos utentes. Isto obrigou as instituições a reorganizarem-se e veio impedir, de forma muito real, alguma desorganização em termos de frequências enviadas. Hoje existe um maior rigor e é pouco provável que uma instituição consiga colocar, numa lista mensal, um utente que não frequente aquela resposta social ou que frequentem a instituição A e instituição B. Foi uma mais-valia enorme, quer para a Segurança Social, quer para as instituições, pois acaba por ser regulador e também impede que as instituições fiquem com as vagas por preencher durante muito tempo. Pois é do interesse das instituições, sempre que ocorra uma desistência, o preenchimento, o mais rápido possível, dessa vaga e desse modo acaba por ser mais benéfico para o utente.

Na sua opinião o atual quadro regulatório é o adequado, de forma assegurar a qualidade de desempenho das Instituições sem fins lucrativos?

A creche é enquadrada pela Portaria 260/2011, a qual veio a ser alterada pela Portaria 411/2012, que é neste momento o normativo específico para a resposta social creche. Depois existem outros normativos que são transversais, que têm a ver com o edificado, com os acordos, com a relação de cooperação, mas em concreto são estes os diplomas legais que enquadram a resposta.

Na minha opinião, considero que estes dois normativos são bastante adequados e vieram trazer alguma regulamentação à resposta social que, até 2011, era quase inexistente. E trouxeram algumas clarificações importantes, por exemplo, no Quadro de pessoal, o qual já era regulado pelos acordos de cooperação, mas ao existirem indicadores específicos, legais, acabamos por ter o trabalho facilitado ao nível do estabelecimento dos acordos, pois existe um quadro de referência e é para ser cumprido.

Ao nível daquilo que são os serviços prestados, todas as instituições que desenvolvem a resposta social, têm de prestar obrigatoriamente determinado tipo de serviços, ao nível da organização do próprio espaço, do n.º de crianças em cada sala e de que forma é que os grupos devem estar organizados em função das características do seu desenvolvimento. Antigamente isso não acontecia, a organização era por escalão etário. Não quer dizer que na prática, não continue a ser por escalão etário, mas há a abertura para ser por características do desenvolvimento da criança, ou seja no 1.º Berçário estarão as crianças que ainda não adquiriram a marcha e se antigamente existia algum pudor, no caso da criança começar a andar, mesmo existindo vaga no Berçário seguinte, a transição apenas era feita no final do ano letivo. Neste momento, o enquadramento legal permite e até incentiva que as crianças possam transitar, até do ponto de vista do desenvolvimento, para a sala seguinte. Neste aspeto acho que foi muito importante este normativo.

O aumento de n.º de crianças em sala, obrigou também ao aumento do Quadro de pessoal?

Não obrigou. Mas muito sinceramente, acho que os indicadores para a resposta social não são desadequados. Eu também sou da opinião que demasiados adultos numa sala, é uma contraindicação grande, pois o ambiente da creche tem de ser o mais calmo e sereno possível, pois tratam-se de crianças pequenas e o quadro de pessoal deve ser o mais estável possível. A única questão, que enquanto Educadora, me levanta algum receio, mas que na prática, a maioria das instituições não o faz e aí talvez seja a minha crítica a este enquadramento, diz respeito à obrigatoriedade de uma Educadora de Infância na sala do 1-º Berçário, o que não acontece nas salas seguintes, pode existir, mas não é obrigatório e na minha opinião, essa obrigatoriedade deveria ser quer para uma sala, quer para outra. Acho que por muito bons que sejam as Ajudantes, não são Educadoras e a observação da análise do que é o comportamento da criança nos primeiros meses, até à aquisição da marcha, poderá ser respondido pelas Educadoras de Infância de forma mais adequada.

Faz sentido avaliar e repensar os instrumentos regulatórios e de supervisão em vigor e o modelo que os define e administra?

Não sei se repensava aquilo que existe. Aquilo que eu repensava e é um trabalho que tem de ser feito, por nós entidade reguladora e pelas próprias instituições, é a existência de muitos profissionais na creche, normalmente Educadoras de Infância, que não conhecem os normativos enquadradores e como não os conhecem, isto acaba por ser empobrecedor numa área de intervenção. As pessoas continuam, muitas vezes, a dirigir as suas intervenções, com base naquilo que é o empírico e o empírico é de facto uma aprendizagem, de saberes, a experiência é de facto a base para conceptualizarmos os instrumentos, mas não pode ser só isso. E nesse aspeto tem de haver uma sensibilização dos profissionais, ou seja os instrumentos existem, mas não investirem nessa apropriação e isso tem de ser batalhado até ao nível da formação inicial das Educadoras. Têm de ter a capacidade crítica, porque se eu conhecer as regras que são estabelecidas e ter de integrá-las naquilo que é a minha prática, não apenas porque o vizinho do lado está a aplicá-las, mas sim porque é aquilo a que sou obrigada, possivelmente irei ter constrangimentos. Se eu souber os requisitos legais, vou acabar por desenvolver uma perspetiva crítica face àquilo que existe, o que é importante para a qualidade dos serviços prestados.

Que tipos de mecanismos devem ser exercidos (novos ou existentes) e como devem ser aplicados?

Isto coloca em causa três vertentes pelo menos, desde a pouca importância que é dada aos instrumentos reguladores para o desenvolvimento da profissão das Educadoras, às próprias instituições que têm nas Direções, muitas vezes, elementos que não são Técnicos e não têm de o ser, mas as pessoas têm de se procurar informar e por último as Direções Técnicas têm de ser verdadeiramente Direções Técnicas, no sentido de serem de facto um mecanismo de orientação dos profissionais que ali estão. De facto os normativos existem e não me parece que seja por aí.

Secção 3- Provisão do bem social creche através dos acordos de cooperação

Face aos objetivos definidos para a provisão da resposta social creche, os acordos de cooperação têm dado uma resposta eficaz? (está assegurado o grau de cobertura da

necessidade social; qualidade do serviço, participação atribuída, as mensalidades praticadas...)

Há aqui um exercício interessante a ser feito, que é perceber em termos daquilo que são as listas de espera, de há 15 anos atrás em comparação com as listas de espera neste momento. E posso dizer, por aquilo que conheço, que temos neste momento, muitas creches sem lista de espera, o que significa que à partida e teoricamente que o grau de cobertura é o adequado. É claro que isto também se explica por existir uma oferta grande por parte do privado, existem muitas instituições que desenvolvem esta resposta sem acordo de cooperação e logo as famílias têm várias opções.

Do ponto de vista das IPSS, com acordo de cooperação para esta resposta, por norma desenvolvem com acordo, o que se passa é que algumas delas apresentam listas de espera, mas têm vindo a diminuir.

No caso da Educação Pré-escolar, temos vindo a assistir a uma perda significativa de crianças, devido ao aumento da rede de cobertura Pré-escolar ao nível do Ministério da Educação. Embora a natalidade tenha sofrido um ligeiro aumento, ainda não produziu impacto.

Acredito que se formos para um território em que não exista cobertura da resposta, possamos ter listas de espera.

Está assegurada a adequação do nível de financiamento do Estado ao binómio custo e qualidade da resposta social/rendimentos das famílias?

Eu compreendo que desenvolver a resposta de creche, ainda que com acordo de cooperação, em Almada, por exemplo, não é a mesma coisa que desenvolve-la no Torrão. Se calhar vou a Almada e tenho participações familiares, na maioria das creches, mais elevadas, do que no Torrão, considerando que esta está num meio mais rural. E as pessoas, provavelmente, têm um maior poder económico em Almada do que no Torrão e portanto as participações familiares são diferentes.

Se aquilo que o Estado participa é suficiente, acho que não é suficiente, as instituições não conseguem sobreviver apenas com esse valor, pois o quadro de pessoal é exigente, tem custos de funcionamento e é aqui que as participações familiares fazem a diferença. E é evidente se a família que paga 300€, apenas pagasse 200€, seria benéfico. Mas parece-me que, face às listas de espera, que estamos a dar uma resposta satisfatória, ao contrário de outras áreas, por exemplo na área da deficiência.

A inexistência de qualquer obrigação relativamente à percentagem mínima de utentes de escalões de rendimentos mais baixos, não permite que uma creche financiada pelo Estado possa, em teoria, não ter nenhuma criança de origem social economicamente mais carenciada?

É uma questão complexa, mas não tenho ideia da existência de uma creche onde tenhamos apenas famílias a pagarem participações elevadas, existe uma diversidade de rendimentos.

Tendo em conta o critério que está patente naquilo que são os acordos e pela legislação que regula a cooperação, em que as instituições têm de fazer uma admissão privilegiada de crianças mais carenciadas, à partida estão mais protegidas. Com um sistema de quotas, por exemplo, seria contraproducente.

Talvez tenhamos de repensar o modelo de financiamento, mas isso é uma verdade para a resposta de creche, como para as restantes respostas sociais. Mas na generalidade, pelo acompanhamento prestado às crianças desta faixa etária, temos uma boa cobertura e a maioria das creches dão uma resposta adequada, em termos da natureza socioeducativa.

Transcrição da entrevista a E4:

Secção 1 – Forma de relacionamento entre o Estado e as Instituições sem fins lucrativos no âmbito dos acordos de cooperação

Como caracteriza/define a relação entre as IPSS e o Estado? É uma relação de conflito, de complementaridade do Estado ou é uma relação distante?

O relacionamento entre o Estado e as IPSS, tem sido e continua a ser de alguma críspação, são dois parceiros e a parceria nem sempre funciona bem, porque as instituições querem muito mais do que aquilo que está previsto nos acordos, pois as dificuldades são muitas e os objetivos a atingir são enormes.

As instituições entendem que estão a fazer um serviço ao Estado, o que não é verdade, o que as instituições fazem é um ato de solidariedade para com as pessoas, com os mais desfavorecidos, para com aqueles que não têm outra hipótese que não seja o acompanhamento social e para isso são comparticipados pela Segurança Social. É pena que a maioria dos Dirigentes não entendam desta forma, mas a realidade é esta, as instituições são comparticipadas pelo Estado, são parceiros do Estado, mas voltadas para o apoio aos mais carenciados. As instituições, para além da comparticipação que o Estado lhes entrega, para gerirem, no sentido de chegarem ao maior número de pessoas, têm de encontrar forma de ir um pouco mais além.

Algumas instituições entendem que, a partir do momento que existe um acordo de cooperação com o Estado, este tem obrigação de fazer tudo, tem de entregar tudo em termos financeiros, para o trabalho ser feito, mas não é assim. O Estado comparticipa o acordo, se este está ou não ajustado à nova realidade do País, não está. Se é suficiente, não é. Mas entretanto nós instituições temos de encontrar novas soluções.

Muito concretamente, as instituições entendem que têm duas formas de financiamento: do Estado e das famílias. As famílias, cada vez mais, têm menor capacidade financeira e portanto, as instituições que criaram uma determinada estrutura têm que encontrar soluções para que esta continue a funcionar.

Como é que têm colocado em prática o estipulado no Compromisso de Cooperação 2017-2018, de modo a reforçar a parceria entre Governo Português e o Setor Social e Solidário?

Que mudanças ocorreram no relacionamento entre as Instituições sem fins lucrativos e o Estado?

O Compromisso Solidário 2017-2018 ficou muito aquém, pois o Estado não pôs em prática tudo aquilo que estava acordado entre as partes.

A nossa Confederação dizia que se o Estado tivesse cumprido com o que se comprometeu, nós tínhamos resolvido alguns dos problemas existentes, nomeadamente, uma solução que é preciso resolver rapidamente, é a reestruturação e melhoramento de Equipamentos mais antigos, mas tal não aconteceu. Há instituições que têm Equipamentos com mais de 30 anos, a funcionar 24h sobre 24h, 365 dias no ano, falo concretamente dos ERPIs. As instituições não têm capacidade financeira para fazerem as alterações previstas na lei e que a Segurança Social (e muito bem), insiste para serem feitas, mas tal não é possível. Por isso é que na altura, o Compromisso Solidário, numa das cláusulas, estipulava que o Estado abrisse um financiamento para apoiar as instituições, o que não aconteceu e algumas das instituições optaram por não efetuar as devidas alterações nos Equipamentos. As que avançaram com as alterações, muitas delas, tiveram de recorrer à Banca e estão a suportar o encargo e os respetivos juros.

Um apoio que seria dado pelo Estado, na base da Cooperação, para podermos adaptar as instalações às novas realidades, ao não se realizar, acaba por ir agravar, cada vez mais, a situação financeira das instituições. Ainda agora, no ano de 2018, se verificou um grande número de pedidos de apoio ao Fundo de Socorro Social, para reestruturação, para o equilíbrio financeiro, não só devido a outras situações, mas também porque as instituições tiveram de suportar alguns encargos para efetuar as devidas remodelações nos Equipamentos.

O que foi feito há 20, 30 anos atrás, não tem nada a ver com o que é hoje a realidade do País, o que requer que as próprias instituições, para poderem desenvolver o trabalho, dentro de tudo aquilo que está estabelecido, tem de se adaptar.

É preciso é que o Estado tivesse cumprido o Compromisso, vamos esperar pelo próximo, que está agora a ser negociado, para 2019, o qual já está há muito a ser negociado. Pois já devíamos estar a trabalhar na base do Compromisso de 2019 e ainda não sabemos quando estará concluído. Já tivemos de efetuar os aumentos salariais dos nossos funcionários e já estamos a pagar, todos os dias, os aumentos de custos correntes, do consumo do dia-a-dia,

situação que se vai agravando enquanto as instituições aguardam pelo novo Compromisso. As instituições vão receber retroativos, mas enquanto tal não acontece, têm de ter capacidade financeira para suportar todos estes custos. Por exemplo, a instituição da qual sou Presidente da Direção, tem disponível nas Contas, cerca de 78.000,00€, para pagamento dos salários e fazer face aos impostos, o que não é fácil. A própria atualização da Comparticipação familiar está pendente do Compromisso para 2019.

As regras existentes nos acordos de cooperação têm o nível de formalização adequado, de forma a garantir, de forma eficaz, o acesso, às pessoas e grupos mais vulneráveis, às respostas sociais financiadas pelo Estado e prestadas pelas Instituições sem fins lucrativos?

O nosso fim é a solidariedade para com os mais desfavorecidos. É lógico que as instituições têm de encontrar meios para poderem completar, o que nos chega do Estado, para desenvolver o trabalho do dia-a-dia.

Por exemplo, no caso das Cantinas Sociais, as instituições fizeram um grande esforço, pese embora a Segurança Social participe com o valor e eu próprio reconheço que esse valor que nós é atribuído é suficiente para pagar uma refeição. Não é suficiente para pagarmos uma refeição “de luxo”, no entanto as instituições têm sempre a intenção de entregar a melhor refeição. As Cantinas Sociais normalmente entregam aos beneficiários, a alimentação que é fornecida na instituição, se esta alimentação for boa, a que vamos entregar aos beneficiários, também o será. Uma alimentação cuidada, com alguma contenção nos custos, mas que assegura que as pessoas sejam bem alimentadas e que possam canalizar o dinheiro disponível, para outros fins, para fins bons.

Eu próprio não sou muito favorável à figura da Cantina Social, não no sentido de alimentar as pessoas, mas no sentido de as manter na Cantina Social. E aí, verdade seja dita, a Segurança Social, nomeadamente aqui no nosso Distrito, tem tido o cuidado de ir rigorosamente baixando o número de beneficiários, ao conduzi-los para outros projetos. Faz todo o sentido em manter este tipo de resposta, em que as pessoas não se preocupam com a alimentação, pois já sabem onde se dirigir, mas têm de aprender e preocupar-se a gerir o seu orçamento e a preparar os alimentos, ou seja todas as tarefas diárias.

Quando começou a haver uma diminuição do número de refeições, as instituições começaram a ressentir-se, dizendo que estavam a perder uma receita. Nós aqui na União Distrital, temos defendido a ideia de que Cantina Social não representa nenhuma receita, mas sim um ato de

voluntariado, pois os nossos próprios funcionários assumiram mais esta tarefa, sem lhe pagarmos mais por isso, assumiram-no com um ato de voluntariado, logo não podemos considera-lo uma receita. A Segurança Social entrega-nos o valor das refeições que nós distribuímos, pois nós temos uma relação de proximidade, estamos no terreno, as pessoas que nos chegam são encaminhadas por outras instituições ou pelos Serviços.

Devemos é estar desejosos que a resposta termine, pois é sinal que a população deixou de precisar do apoio e que a Segurança Social encontrou outros meios de subsistência para essas pessoas.

A Segurança Social entrega-nos o valor das refeições que nós distribuímos, pois a Segurança Social não está no terreno como nós estamos, nós temos uma relação de proximidade, as pessoas que nos chegam são encaminhadas ou pelos Serviços da Segurança Social ou por outras instituições. Esperamos que esta situação se vá reduzindo, que não haja nenhum agravamento, mas se houver, cá estaremos para dar o nosso contributo. Mas que nunca se entenda, por parte das instituições que se trata de uma receita, pois não o é.

O primeiro concurso público (PROCOOP), para a celebração de novos acordos ou alargamento dos mesmos, com o setor social, já decorreu. Que avaliação faz do PROCOOP?

O PROCOOP, a nosso ver, ao nível Distrital, é uma medida certa, porque traz a possibilidade de todas as instituições apresentarem a candidatura e uma transparência muito grande no processo, pois nós sabemos que, a alguns anos atrás, existia uma influência das instituições a serem escolhidas. Trabalho nesta área desde 1987, não aqui, mas noutras instituições e recordo-me que as instituições deslocavam-se até à Praça da República e o processo avançava. Agora com o PROCOOP, todas as instituições partem em pé de igualdade e as avaliações são feitas em função das necessidades. Eu defendo, cada vez mais, com todo o respeito pelas instituições que existem e por todas as pessoas que querem formar uma instituição, que tem de haver um consenso entre os territórios e que se encontre o que é necessário.

Se em determinada localidade tivermos “x” instituições vocacionadas para a Terceira idade, que dão o apoio suficiente, não há necessidade de criarmos mais uma instituição, porque ao criarmos mais uma iremos fragilizar as restantes. Em termos sociais não tem lógica a existência de instituições a desenvolverem trabalho na mesma área.

Houve um período no País, em que tudo isto deu um salto muito grande, a seguir ao 25 de abril, tivemos um desenvolvimento em termos de ofertas de instituições e os Centros Distritais

foram acompanhado esta vontade da população. Mas hoje nós sentimos que existem territórios onde a oferta é maior do que a procura e as instituições começam entre elas a ter um procedimento de mercado, chamemos-lhe assim, na disputa pelas pessoas. Por exemplo, em frente à instituição na Amora, que eu dirijo, existe uma outra instituição, do nosso território, que vai até lá para prestar Serviço de Apoio Domiciliário e nós também prestamos a mesma resposta, por que razão é que se desloca uma instituição, do extremo do Concelho, para prestar o serviço? É rentável? Eu digo que não. Mas o serviço será melhor? Não sei, quem o poderá avaliar é o utente. Mas que não é a melhor forma de resolver as coisas, não é. Se calhar existe um investimento do Estado em duas instituições, em que uma delas vai desenvolver a resposta mesmo em frente à outra e essa outra deixa de o fazer. Há que pensar seriamente nisto, mas quando um Dirigente de uma União Distrital, tem este discurso para as suas associadas, não é propriamente fácil, mas de qualquer maneira não tenho problema em dizê-lo. É como costume dizer "pelo preço que comprei isto é o mesmo que vendo", estou aqui como voluntário e gosto de ser frontal, se tiver de criticar a atuação da Segurança Social, crítico, se tiver de criticar a atuação dos nossos associados, também o faço.

Defendo cada vez mais que as instituições não podem ter cada uma a sua "quinta", tem de haver uma "quinta grande", onde cada uma, com o seu "quintal" desenvolva o seu trabalho. Defendo inteiramente a fusão de algumas instituições, porque uma instituição pequena está cada vez mais condenada a ter grandes dificuldades, enquanto que uma instituição grande tem capacidade instalada para resolver os problemas, quer em termos de tesouraria, quer em termos de recursos humanos e logo tem a possibilidade de rentabilizar o seu serviço.

A título de exemplo, na Amora, temos várias respostas sociais, mas temos uma cozinha e uma lavandaria, os custos estão distribuídos. Quando foi construído o novo edifício, estipulamos logo que não iríamos ter nem cozinha, nem lavandaria nesse edifício e deste modo o custo de construção foi mais baixo. As instituições têm cada vez mais de serem globais e caso seja necessário trabalharem com outras instituições.

Estive há dias em Évora, à conversa com o Presidente da União Distrital e nota-se mais este tipo de preocupações nas zonas mais rurais, nas aldeias, do que nas zonas urbanas. Nas aldeias, é considerado um benefício o surgir de uma instituição, a desenvolver determinadas respostas sociais e a criar uma série de postos de trabalho. Nas áreas urbanas, olha-se principalmente para as IPSS, como criadoras de trabalho e então exigem demasiado, primeiro

pensam que também somos funcionários públicos e depois pensam que, dado termos uma vertente social, temos que criar empregos. Não é essa a nossa função, nós devemos criar emprego em função das necessidades que tivermos e tendo em consideração a rentabilidade dos recursos humanos, de modo a prestar a melhor resposta possível dentro da comunidade. Mas é possível também que haja alguma mudança, por parte do Estado, entenda-se que neste caso, não falo da Segurança Social de Setúbal, pois temos um relacionamento com o Distrito muito próximo, partilhamos muito, mas é preciso mudar. Há uns anos atrás, era impossível que uma instituição pudesse prestar um serviço a uma outra, porque tínhamos que imputar o IVA, mas conseguiu-se ultrapassar essa fase.

Nós Dirigentes temos cada vez mais de oferecer os nossos serviços uns aos outros. Por exemplo, na Amora, existem três instituições que prestam o serviço de Cantina Social e uma delas encerra para férias no mês de agosto, o que tem acontecido é que as pessoas que seriam apoiadas por essa instituição são encaminhadas para uma outra que durante o mês de agosto lhes presta o serviço. A instituição, não deixa de receber o financiamento da Segurança Social, mas quando o recebe, transfere-o para aquela que prestou o serviço, existe uma partilha.

Voltando ao PROCOOP, é uma medida que na altura não foi muito bem aceite, mas as instituições estão a concorrer e a adaptar-se. A 1.ª fase não correu muito bem, pois ainda hoje estamos à espera de respostas, é um problema que tem sido muito debatido, não só ao nível da cooperação Distrital, mas também a nível nacional. Ainda no passado sábado, tivemos a Assembleia Geral da CNIS, onde várias instituições colocaram um pedido de resposta em relação à 1.ª fase do PROCOOP, no entanto o próprio Presidente da CNIS, também não tem informação disponível. No entanto, já se avançou para uma 2.ª fase de candidaturas, mas é importante darmos resposta à 1.ª fase, pois existem instituições que ao terem conhecimento da não elegibilidade dos seus projetos, poderiam trabalhar, no sentido de estes serem elegíveis, numa fase posterior, mas sem conhecerem os resultados, tal não é possível.

Há necessidade de se criarem estes programas, a transparência é importante, mas é preciso celeridade no processo.

Existem instituições que conseguem dar resposta a uma candidatura de um dia para o outro, pois têm capacidade técnica para o fazer, outras não a têm, são mais pequenas e os dirigentes são pessoas com pouca formação académica e também com alguma idade e logo não estão

familiarizados com este processo de novas tecnologias. São bons dirigentes, mas têm de ser apoiados.

Uma das coisas que temos defendido é a de as instituições se ajudarem umas às outras, ou seja se existe uma instituição com um quadro de profissionais com capacidade para desenvolverem uma candidatura, porque não apoiarem uma outra instituição? Temos que colocar estes estigmas de parte e apoiar.

Para não criarmos conflitos, nós aqui no Distrito de Setúbal, tivemos um processo de sensibilização junto das Autarquias, de modo a que estas criassem Gabinetes de Apoio a Candidaturas. As Autarquias têm essa facilidade, têm o conhecimento e têm um grupo de profissionais que trabalham essas matérias.

O que acontece é que temos um Distrito muito diferenciado, temos uma Península que é urbana e um Alentejo que é muito diferente. Quando trabalhamos com a Plataforma do Alentejo, ficamos muito satisfeitos com a forma como se trabalha. Por exemplo, Odemira tem um Gabinete de Apoio que não deixa escapar uma única candidatura. Nota-se que no sul do Distrito existe uma realidade e no norte, nos concelhos mais urbanos, já é mais difícil, embora em alguns concelhos (Palmela, Alcochete), já se começa a ter uma visão diferente e os próprios Municípios começam a criar esses Gabinetes.

Mas o que se nota e isto não tem a ver de forma alguma com situações políticas, sou político, mas não aqui, nota-se que os Concelhos mais fechados começam-se agora a abrir, por exemplo o Concelho do Barreiro está com uma “pedalada” impressionante. Não mudou a parte Técnica, mudou o Dirigente e de facto a Vereadora tem dado um grande impulso.

O PROCOOP é uma medida séria, mas que tem que conseguir dar uma resposta atempada, esse é um dos grandes problemas.

Na Plataforma territorial do Alentejo, estamos constantemente a receber documentos de trabalho, de ações a desenvolver, o que não acontece na Península. Existe da parte do Alentejo uma visão muito grande dos problemas locais, enquanto que na Península olha-se muito para os problemas nacionais, é uma visão mais macro.

Por exemplo, no Alentejo litoral está-se a trabalhar muito a questão da saúde mental e estão a agarrar os problemas de uma forma, que com toda a certeza, vai gerar bons resultados, vamos ver é se depois existem respostas.

Uma outra questão que está a ser trabalhada é a do isolamento e envelhecimento do Concelho, em nenhum outro do Distrito existe uma sinalização de pessoas mais velhas, como acontece em Odemira. Têm um levantamento feito ao pormenor, é um trabalho partilhado por todos.

As instituições pedem à União, um parecer acerca de determinado assunto, é uma partilha que existe. Embora exista localmente alguma capacidade de resposta, a União está disponível para colaborar com as instituições. Durante o ano, os pedidos de esclarecimento recebidos, são em maior número, do Alentejo.

Para ver o efeito de parceria que nós temos, existia uma instituição da Comporta, que foi abordada pela Segurança Social, no sentido de alterar os acordos, porque a instituição deixou de ter utentes suficientes. A União foi até à Comporta e conversámos com o Dirigente da instituição, tendo sido explicado não haver necessidade de se manter um acordo, com um valor que depois não é aplicado e que pode ser aplicável onde haja mais necessidade de resposta. Depois de explicada a situação, os acordos foram assinados, ainda na nossa presença.

Secção 2 – Sobre o papel do Estado na coordenação e fiscalização da resposta social creche

De que forma é posto em prática o modelo de acompanhamento e fiscalização da resposta social creche?

Por aquilo que tenho conhecimento, não existe da parte da Segurança Social, grande hostilidade na questão do acompanhamento à resposta de creche. O que por vezes acontece é uma dualidade de critérios, nós não defendemos a continuidade de um processo de fiscalização do “x”. Porque isso é algo que está institucionalizado e está desajustado da realidade, mas que de facto tem de existir, alguns desses itens têm que ser respeitados, mas por sistema, estar-se a aplicar uma ficha, com uma série de “cruzinhas”, isso deveria ser alterado. É claro que esta situação ocorre a nível nacional, não apenas ao nível do Distrito de Setúbal.

A própria Confederação, em conjunto com a Cooperação, tem estado a trabalhar sobre este assunto, de modo a alterar-se a documentação que os Técnicos levam para as ações de fiscalização.

A fiscalização deve ser vista na base do acordo e da lei, é de âmbito nacional, logo um Técnico, no exercício da sua ação de fiscalização, ao dizer que “isto é verde”, tem de ser “verde” para

todos e não “amarelo” para alguns. Tem de existir uma uniformização dos critérios utilizados nas visitas de acompanhamento e de fiscalização às instituições.

Defendemos a transparência e a realização de todas as ações de fiscalização, mas há necessidade de olharmos para o tipo de fiscalização que se vai realizar. Como sabe, estamos a viver no País um momento em que por qualquer coisa alguém faz uma reclamação, logo tem de haver por parte da entidade da Tutela, que suporta o financiamento das respostas, uma avaliação daquilo que de facto merece uma ação de fiscalização e depois solicitá-la. Podem existir fiscalizações imediatas, não há qualquer constrangimento, nós somos apologistas das ações de fiscalização, quanto mais melhor!

Há uns anos atrás a ARIFA, foi alvo de uma fiscalização, de uma equipa da Segurança Social, durante duas semanas. Naquela altura a instituição tinha uma dimensão muito menor, mas não existiu qualquer constrangimento, foi por nós disponibilizada toda a documentação e veio a verificar-se que estava tudo em conformidade.

Atualmente têm existido visitas de acompanhamento à ARIFA, ainda há pouco tempo, a Técnica da Segurança Social, visitou todas as respostas sociais e emitiu Relatório com as recomendações. Nós já cumprimos com o que foi possível fazer, mas ainda não conseguimos implementar algumas das recomendações, porque dependem também da questão do financiamento.

Mas é preciso retirar este espectro da cabeça das pessoas: uma visita de fiscalização não é feita apenas por denúncia, poderá ser, mas será para verificar se está tudo em conformidade. A visita de acompanhamento é no sentido de informar a instituição das alterações a efetuar, faz parte das regras do Protocolo de Cooperação e deve ser entendida como uma mais-valia para a instituição. Tenho transmitido este discurso, inclusive aos próprios Técnicos que trabalham connosco, os quais acham que a Técnica da Segurança Social que vai efetuar a visita de acompanhamento, vai querer saber mais do que os que estão na instituição e não é isso. Vai informá-los do que devem melhorar, ou um documento, ou uma ação, pois por vezes as pessoas, devido ao facto de estarem embrenhadas no funcionamento da instituição, descaram um pouco algumas coisas que são necessárias fazer.

As visitas de acompanhamento são necessárias, as visitas de fiscalização todas aquelas que têm de ser feitas, devem ser de porta aberta e nós disponibilizarmos tudo aquilo que solicitarem. Não devemos é confundir entre visita de acompanhamento e de fiscalização, mas

isso faz parte dos Dirigentes das instituições entenderem que a visita de acompanhamento é pedagógica, devem ser mais pedagógicas.

Na sua opinião o atual quadro regulatório é o adequado, de forma assegurar a qualidade de desempenho das Instituições sem fins lucrativos?

Por exemplo, na creche da ARIFA, o rácio de pessoal foi logo preparado com a capacidade instalada, o que me parece que está a acontecer é que quando existe o alargamento do rácio também existe um alargamento do quadro de pessoal. Agora se há cumprimento, ou não, por parte das instituições terem o número de pessoas necessárias para aquela quantidade de crianças, eu penso que está ser cumprido, mas é aí que a fiscalização deve atuar. Mas não é insuficiente o número de Educadoras por sala e de Auxiliares, porque é um trabalho de equipa. Quando existem berçários, já existe uma outra preocupação, no sentido de se apurar se as pessoas têm ou não capacidade, pode não ser ao nível profissional, pode ter a ver com a incapacidade da pessoa em se adaptar àquele serviço.

Por aquilo que tenho de experiência, de conhecimento, através também da creche da ARIFA, há uma grande procura do serviço, já temos de lista de espera, é porque está a funcionar bem. Na minha opinião, a Coordenadora da creche, não deve ser Educadora, as Educadoras estão nas salas junto das crianças e a Coordenadora deve ser alguém das Ciências Sociais, um Psicólogo, por exemplo. O que tem trazido vantagens, não só para o atendimento dos pais, como para a própria Coordenação e afirmação da valência no contexto geral da instituição e isso tem trazido uma mais-valia à creche da ARIFA. Logo acho que devemos terminar com a Coordenação feita por uma Educadora e termos uma Coordenadora à parte, é lógico se pensarmos numa creche para um número diminuto de crianças, não se justifica, mas para uma creche com 78 crianças, justifica-se.

Faz sentido avaliar e repensar os instrumentos regulatórios e de supervisão em vigor e o modelo que os define e administra?

Sim, acho que sim. Vem tudo da prática das instituições, vou dar-lhe um exemplo, na Direção da ARIFA, temos por princípio exigir a todo e qualquer Coordenador das respostas sociais, um Relatório e depois a própria Diretora Técnica da instituição, fará um Relatório geral. E quando nós temos o Relatório da resposta creche, nós sabemos como esta funciona, é todo um processo de avaliação, porque é nosso entendimento que o início de uma vida em creche tem de ser olhada no contexto da família e respeito pela identidade de cada um. Todas as

atividades da creche resultam de um trabalho conjunto e existe a necessidade de termos documentação com o todo o historial, de forma a avaliámos o trabalho que está a ser feito.

Um aspeto que é importante e ainda tem de ser trabalhado, é o momento da transição, o terminar dos 3 anos. Uma criança que faça 3 anos em dezembro, e tem de começar o ano letivo em setembro, para onde vai? Tem de existir uma abertura. Tem havido abertura por parte do Centro Distrital, para este tipo de situações, mas é preciso que esta abertura seja olhada a nível nacional, pois existem Distritos onde as coisas não funcionam, são mais rígidos. Há aqui uma questão, que tem sido o olhar para a criança portadora de deficiência, tem havido por parte da Segurança Social, um trabalho muito bom e que traz frutos, decorrentes da integração dessas crianças. A criança com deficiência acaba por se sentir bem junto das restantes e estas aceitam-na.

Também é cada vez mais importante que as creches funcionem como uma base de apoio aos próprios funcionários da instituição, por exemplo, na creche da “Baleia Amarela”, onde os funcionários se inscrevem como qualquer cidadão e ao terem depois as suas crianças por perto, sentem-se mais seguros e motivados. É por isso também que a “Baleia Amarela” é um sucesso.

Que tipos de mecanismos devem ser exercidos (novos ou existentes) e como devem ser aplicados?

As coimas têm de ser aplicadas, a lei é para ser aplicada, mas dos dois lados.

Quando uma instituição recebe uma notificação por parte da Segurança Social, por vezes esta fica num canto, a aguardar ser lida. Esta deve ser rececionada e a instituição deve informar os Serviços que no prazo, mais curto possível, irá efetuar as alterações necessárias e irá informando. Eu defendo que a lei deve ser aplicada, mas as instituições têm de assumir, que cada vez que são notificadas, têm de responder. Eu fui educado, para o facto de que toda a carta deve ter resposta e pelas várias organizações, por onde tenho passado, tenho transmitido sempre, que é necessário o envio de um ofício a informar que tivemos conhecimento, porque ao não respondermos, assume-se automaticamente a culpa e por vezes pode não existir uma inconformidade. Mas as instituições não fazem isto e muitas vezes não o fazem, porque não são os Dirigentes que lá estão, são os Técnicos e por vezes os Dirigentes nem são informados da necessidade de resposta.

Quando as pessoas não cumprem a lei, nem sequer questionam o que lhes é dito, assumem a culpa. Existem coimas muito elevadas, nós não podemos ser olhados como um setor com fins lucrativos, tem de haver uma destinação, agora a lei é para cumprir.

A Segurança Social está a cumprir uma lei, as instituições têm que cumprir essa lei, se têm dinheiro para o fazer, é outra questão, se não têm, devem informar que não têm capacidade financeira para o cumprimento e aí o que costuma acontecer é a instituição ser aconselhada a apresentar um pedido de apoio ao Fundo de Socorro Social. Existe sempre maneira de resolver o problema, se a instituição o fizer, ainda ganha mais algum tempo. É uma prática que tem de ser instituída.

Secção 3- Provisão do bem social creche através dos acordos de cooperação

Face aos objetivos definidos para a provisão da resposta social creche, os acordos de cooperação têm dado uma resposta eficaz? (está assegurado o grau de cobertura da necessidade social; qualidade do serviço, participação atribuída, as mensalidades praticadas...)

O valor que nos é atribuído pela Segurança Social é um valor que juntamente com a participação familiar, garante a sustentabilidade da resposta.

O que não podemos ter é a ideia de que podemos pagar, aos funcionários, mais do que aquilo que está consignado no Acordo Coletivo de Trabalho. Temos essa obrigação, existe um valor salarial, é justo que os trabalhadores peçam mais, mas é preciso que a participação também aumente, para podermos pagar-lhes mais. Mas, para os custos diários de uma creche, aquilo que recebemos é suficiente.

O problema ocorre quando entramos num Equipamento que deixou de ser novo e que necessita de manutenção, temos de ter a noção de que o dinheiro por vezes não chega, mas aí existem outros apoios financeiros.

Mas a participação financeira do acordo de cooperação é suficiente, o alargamento de horário, é importantíssimo e está devidamente regulamentado, é preciso é que as instituições estejam atentas aos *timings* para o solicitar.

No que diz respeito à cobertura, existe um défice em vários setores, por exemplo no Concelho do Seixal, há um défice grande, mas em outros Concelhos, a creche já apresenta vagas, não existem crianças suficientes.

Mas não é à Segurança Social que compete fazer equipamentos. É preciso muito rapidamente que se abram candidaturas a um novo projeto PARES, o qual trouxe anteriormente um desenvolvimento enorme. Há a necessidade de ser criado este Programa, para que as instituições, muitas das quais já têm projetos feitos, possam desenvolvê-los. Com algum compromisso por parte das instituições, em termos financeiros, mas também porque as Autarquias estão neste momento disponíveis para investirem em conjunto com as instituições. Quanto mais tempo se demorar, pior, o que vai acontecer é que vão surgir creches sem fins lucrativos, que depois vão sofrer um retrocesso quando aparecerem as sociais.

Estamos muito abaixo da taxa de cobertura.

A qualidade do serviço é boa, não quer dizer que não hajam exceções.

Quanto às mensalidades praticadas, se forem bem geridas, dentro da capacidade da instituição, são suficientes.

Devemos pagar aos trabalhadores aquilo que está negociado na base do contrato Coletivo de Trabalho.

Está assegurada a adequação do nível de financiamento do Estado ao binómio custo e qualidade da resposta social/rendimentos das famílias?

Acho que sim, para o momento atual.

A inexistência de qualquer obrigação relativamente à percentagem mínima de utentes de escalões de rendimentos mais baixos, não permite que uma creche financiada pelo Estado possa, em teoria, não ter nenhuma criança de origem social economicamente mais carenciada?

Eu continuo a defender que as instituições estão no terreno para apoiar os mais carenciados, agora temos que ter mecanismos que nos permitam saber quais os rendimentos do agregado familiar, pois muitas vezes não o conseguimos, devido à precariedade no trabalho, muitas pessoas não são coletadas, muitas trabalham à hora e descontam o mínimo e por vezes quem é classificado como “carenciado”, até possui mais rendimentos do que uma outra que paga uma mensalidade superior. Há aqui uma dificuldade em obter esses dados.

Agora não deve haver uma percentagem mínima para os mais carenciados, a creche é uma creche social, que deve estar disponível para receber o maior número de crianças com necessidades financeiras. Deve existir um certo equilíbrio e dizer também que quando as

creches têm capacidade para mais crianças e algumas delas estão em vagas extra-acordo, as instituições devem criar condições para que essas crianças sejam cobradas pelo valor que a Segurança Social paga mais o custo médio do agregado familiar e a pessoa aceita ou não. Assim existe a possibilidade da resposta ser sustentável, porque há crianças que pagam pouco e outras que pagam mais, porque os pais querem que as crianças frequentem determinada creche e estão disponíveis para pagar.

Não seria mais justa a existência de um quantitativo variável?

A Segurança Social ao adotar esse quantitativo poderia criar alguma desigualdade. Não podemos dizer ao cidadão que não tem direito a um valor máximo, por parte da Segurança Social, por que apresenta maiores rendimentos irá receber menos e outro que não declara os seus verdadeiros rendimentos, que não cumpre, acabaria por receber um quantitativo superior.

O que tem de existir é as instituições terem a noção do Social que estão a fazer, cada vez mais há a necessidade de uma Coordenação à parte, alguém que esteja com uma outra missão, que para além de coordenar, seja a de encontrar, entre a família e a instituição, a melhor solução.

Transcrição da entrevista a E5:

Secção 1 – Forma de relacionamento entre o Estado e as Instituições sem fins lucrativos no âmbito dos acordos de cooperação

Como caracteriza/define a relação entre as IPSS e o Estado? É uma relação de conflito, de complementaridade do Estado ou é uma relação distante?

As características da relação entre as IPSS e o Estado tem picos, conforme o posicionamento ideológico da governança. Em primeiro lugar, gostaria de dizer que sempre que estiver a falar no Estado, dir-me-á se quer que fale de Governo, se quer que fale da conjuntura total, daquele que nós chamamos Estado. Porque logo à partida, há aqui um equívoco, quando estiver a falar de Estado, do que estou a falar? Há quem diga que Estado somos todos nós, quando na prática, Estado são aqueles que nos governam. E dentro de quem nos governa, temos o poder legislativo e o poder executivo. Portanto, irei situar-me naqueles que mais diretamente influenciam a gestão dos Equipamentos que são dirigidos pelas IPSS e neste caso são aqueles que nos governam. Aquilo que o poder legislativo tem é ao nível do enquadramento mais geral, no que diz respeito à Segurança Social é a lei que regulamenta a relação do Estado com as instituições. Eu vou falar, posicionar-me no poder executivo, na dimensão do Estado enquanto poder executivo, embora à medida que formos evoluindo, possa ir alterando, mas aviso.

Nesta primeira questão, a forma de relacionamento com o Estado, eu estou a falar do poder executivo e ela tem picos, tem picos ideológicos. Em Portugal, o poder executivo tem andado muito na área central ideológica a que se chama o arco do governo e temos à direita do PS, um pensamento, com o PS e a esquerda um outro pensamento. E mesmo assim, dentro destes grupos e aqui estou a pensar no poder legislativo, mesmo dentro do mesmo partido, nem todos pensam da mesma maneira, existem diferentes formas de pensamento. Na situação mais objetiva, sempre que está no Governo, o PSD e CDS, nós temos uma visão sobre o Setor, se está o PS e se está mais na linha do bloco central ou linha da esquerda, temos outra visão. Isto tem a ver com a chamada Estatização, na valorização da sociedade organizada através dos chamados órgãos intermédios ou da não valorização. Claro que na teoria todos dizem que é de valorizar, existe até o célebre conceito, que está consagrado, que é o conceito de subsidiariedade, todos se baseiam nele, mas depois na prática uns facilitam a execução do conceito, outros não.

Eu acho que mais do que cooperação, a relação tem tido uma vertente mais de conflito, independentemente do quadro ideológico, porque a cooperação e eu sou crítico disso, foi uma das razões que me levou a deixar a CNIS. A cooperação está sempre na mente de ambas as partes, está sempre na meta dos cifrões, pois a primeira pergunta é quem paga. Também não sou ingénuo ao ponto de pensar que se “faz omeletes sem ovos”. Agora também não sei se será preciso tanto para que as respostas se desenvolvam. O que eu quero dizer com isto? Quero dizer que é muito na base do conflito, porque para o Estado o dinheiro é sempre escasso e o mesmo acontece com as instituições. Esta conflitualidade torna-se menos forte quando a maioria legislativa é mais à direita do PS ou se o governo é mais à direita do PS, porque a tendência é entregar mais à sociedade civil e então criam-se facilidades. Depois mudando o contexto, essas facilidades passam a ser obstáculos e anda-se nesta tensão.

Mais do que conflito, eu acho que há uma tensão permanente entre o Estado e as IPSS. E quando ponho o enfoque no dinheiro é porque também existem níveis de exigência do Estado que não correspondem às capacidades das instituições, às capacidades instaladas, não as capacidades que possam vir a ter. E assim sendo, existem hoje problemas do tipo: “nós cumprimos, mas precisamos de mais recursos”.

Eu diria que a visão de complementaridade, que vem do princípio da subsidiariedade, não está assumida, porque o que está sempre em causa é uma relação de poder e a relação de poder é sempre difícil de equacionar. Porque o princípio da subsidiariedade obriga à distribuição do poder e existem formas encapotadas de centralização do poder e existem formas mais abertas de centralização do poder. Isto para dizer o quê? O Estado, seja ele qual for, seja ele mais à direita ou mais à esquerda quer sempre defender o seu poder. E depois arrasta consigo outras vantagens, nós vivemos numa sociedade democrática e como está dito é o melhor de todos os sistemas, não há outro e portanto as instituições também influenciam a chegada ao poder executivo, sabemos que isto é verdade. Portanto eu acho que não pode haver uma substituição, tem de haver uma complementaridade, o Estado não se pode demitir daquilo que são as suas responsabilidades. A sociedade civil também não pode entregar tudo ao Estado, costumo utilizar a expressão do filósofo Daniel Melo: “O Estado é grande demais”, é grande demais para responder a questões micro e é pequeno demais para responder a grandes questões. Isto para justificar que uma democracia, que é a base do Estado que temos, tem que viver na base da cooperação. Cooperação aponta para complementaridade, se temos de cooperar é porque existem papéis diferentes, existem mundividências diferentes sobre o mesmo objeto e portanto isso não pode ser visto como uma ameaça, mas sempre como uma oportunidade de inovar. E é para isso que serve a Complementaridade.

As instituições dizem-me muitas vezes: “Nós fazemos aquilo que o Estado deve fazer e que o Estado não faz” e eu digo-lhes: “Então entreguem ao Estado e não façam”. Porque enquanto o fizerem o Estado não o faz. Se acham que estão a fazer aquilo que devem fazer, a chamada democracia participativa, que é os cidadãos cuidarem da Pólis, não estão a ajudar o Estado, estão a ajudar o bem comum. E eu acho que o foco está nestas duas palavras, que são

fundamentais, que é a noção que temos de bem comum e enquanto não chegarmos a esta noção, ambas as partes, a sociedade civil e o Estado, teremos sempre dificuldades, porque muitas vezes estão a defender interesses que nada têm a ver com o bem comum. E já não chega sequer a palavra cidadania, porque muitas vezes estão a defender interesses que nada têm a ver com o bem comum. E já não chega sequer a palavra cidadania, porque muitas vezes eu emprego a cidadania em favor da minha Pólis e a minha Pólis até pode ser o quadrado da minha instituição e eu não cedo por causa da minha instituição, não cedo por causa do meu partido e existe aqui uma tensão, uma tensão que resulta da falta de esclarecimento para onde efetivamente queremos ir. Uma fraca definição de papéis a desempenhar e continuamos a ter políticas “a metro”, Comissões políticas “a metro” e vamos resolvendo no imediatismo e não projetamos a longo prazo. Quando hoje sabemos, com graus de previsibilidade consideráveis, que mais vale corrigir a rota do que não ter rota nenhuma. E portanto eu acho que a relação das IPSS e do Estado é uma relação de “amor/ódio”.

As instituições precisam do Estado e o Estado precisa das instituições, mas ninguém quer dizer ao outro que se precisam mutuamente.

Não estão definidos os conceitos, o Estado não dá nada às instituições, basta vermos a terminologia. O Estado não dá, o Estado coopera com as instituições para que estas façam chegar às famílias, aquilo que estas necessitam. Se quisermos dizer que o Estado somos todos nós, é verdade, todos nós damos, via dos impostos. O Estado enquanto poder legislativo e executivo, não dá nada, porque nada lhe pertence, apenas é detentor daquilo que os cidadãos lhe confiaram para o bem de todos, a partir de um princípio fundamental que se chama diferenciação positiva.

E são estes conceitos, de que falei, que como não estão esclarecidos e não estão verdadeiramente assumidos, criam tensões, a toda a hora, entre as instituições. E as tensões maiores não são aquelas que existem entre o poder central e quem representa as instituições em termos globais, mas sim no dia-a-dia, com a Técnica que acompanha, mas de verdade não acompanha, às vezes tutela e às vezes inspeciona ou fiscaliza. E quem está, da parte da instituição, vê logo na Técnica, uma adversária, alguém que chegou para chatear. Portanto claro que isto depende de pessoa para pessoa. Como é que pode travar isto? Acho que se tem de apostar na clarificação de conceitos, cada um saber o que determinada palavra significa e tem de significar o mesmo para todos. Bem comum, subsidiariedade, cooperação só têm uma definição, tem de se despir de todos os estereótipos, em termos de personalidade, para que o conceito entre. Isto para dizer que a relação, é uma relação próxima, mas perversa, porque estamos próximos quando se vai apontar algo que está mal feito, quando deveria ser uma relação de continuidade.

Depois é formal demais, porque as pessoas já levam consigo orientações e eu sou adversário dos guiões técnicos, porque aquilo é “chapa 5” para todas. E eu acho que na cooperação temos que ver o que eu posso dar e o que me podem dar e vice-versa e perceber que existem

fragilidades e potencialidades dos dois lados. É uma relação biunívoca, portanto há aqui um equívoco, que está por esclarecer: “a Segurança Social não tutela as instituições”, é esta a minha posição. Nem sequer o Estado tutela o cidadão, porque isso é um Estado ditatorial. O Estado é um amigo do cidadão, enquanto que a Tutela é alguém que está por cima, é tutor, é alguém que guia, o que logo à partida pressupõe que há uma fragilidade. Que o Ministério seja tutela do Centro Distrital, é óbvio, há uma relação contratual, mas não gosto da palavra. Quem tutela as instituições são os seus associados, através de um órgão que existe que se chama Assembleia Geral. Uma Assembleia Geral é o órgão tutelar das instituições e ali que tudo se delibera, é claro que se for contra aquilo que a lei determina, há um terceiro poder que tem de atuar, há uma terceira área da vida coletiva, que é o poder judicial. Caso a Assembleia Geral determine algo que não está no acordo, estabelecido com o parceiro, há um diálogo, se não se consegue dialogar, porque uma parte não cede, o árbitro é o poder judicial.

A relação é uma tensão em permanência, que não generalizo e as exceções vão muitas vezes pela empatia e pela simpatia e não pela uniformização dos conceitos. Nós também não temos um quadro de cooperação, na minha ótica, justo. Por exemplo, se me dessem “x” hectares de sobreiros, donde eu de 4 em 4 anos, pudesse retirar cortiça que me desse milhões de euros, para que razão eu queria o dinheiro do Estado? Eu teria de dizer ao Estado, que dê a outros. Agora só porque se desenvolve a resposta, tem-se direito aquele “x” de valor. Tudo o que é a universalização deste setor social é sempre injusto, mas torna-se escandalosa quando existem instituições com rendimentos próprios, que herdaram e construíram e depois dizem: “Os outros que construam como nós”. Mas o que eu digo é que muitas vezes os outros têm contextos diferentes, nunca tiveram Dirigentes à altura. Então respondem que vão deixar de investir, porque dá trabalho e vamos apenas receber do Estado, como os outros fazem. Isto é perverso também, eu tenho conhecimento de IPSS que visivelmente têm rentabilização de património, que lhe foi doado, que não deviam ter comparticipação do Estado.

E a chamada diferenciação positiva, nunca se conseguiu instaurar, falou-se muito na área dos idosos, mas nunca se concretizou. Porquê? Porque as pessoas para poderem aceder a mais dinheiro, deixavam de investir, como faziam até aí, porque achavam que deveriam ter o mesmo direito. Uma IPSS que se instale, por exemplo, na Cova da Moura, deve receber o mesmo do Estado que uma IPSS sedeadada no Bairro de Alvalade? Se for uma IPSS com receitas próprias e que implemente uma resposta num Bairro social, eu tenho de utilizar as verbas da instituição, pois estas não são pertença da instituição, são para o bem comum. Eu não sou detentor dos dinheiros da IPSS e também não gosto da palavra “não lucrativa”. Quando saí da Cáritas, esta ficou com um fundo de reserva de 2 milhões, começou a falar-se do inverno demográfico, veio a crise e essa reserva foi a sorte da instituição. Não tivemos acesso ao apoio do FSS, porque tínhamos 2 milhões guardados e era preciso perceberem o porquê dessa reserva.

Eu acho que o modelo de cooperação, em si mesmo, igual para todos, está errado. A chamada cooperação, que se rege por guiões técnicos, que obrigam a determinado quadro de pessoal,

por exemplo, cada vez que lá ia a “fiscal”, ver se nós estávamos a cumprir o acordo. A colaboradora da Segurança Social, até pode achar que determinada alteração, efetuada pela instituição, estava a fazer com que a resposta funcionasse melhor, mas como não estava no guião, não poderia ser aplicada.

Esta tensão, também resulta de não existir um quadro de cooperação mais consentâneo com a realidade das instituições. Eu sei que isto passa por uma grande revolução e se politicamente estiverem disponíveis para assumir os custos.

Como é que têm colocado em prática o estipulado no Compromisso de Cooperação 2017-2018, de modo a reforçar a parceria entre Governo Português e o Setor Social e Solidário? Que mudanças ocorreram no relacionamento entre as Instituições sem fins lucrativos e o Estado?

Não respondeu, pois não acompanhou este processo.

As regras existentes nos acordos de cooperação têm o nível de formalização adequado, de forma a garantir, de forma eficaz, o acesso, às pessoas e grupos mais vulneráveis, às respostas sociais financiadas pelo Estado e prestadas pelas Instituições sem fins lucrativos?

Não tem, porque lhe falta o conceito de diferenciação positiva, o Estado não pode dar o mesmo a quem ganhe 2.500€, que dá uma pessoa desempregada. Eu digo o Estado, porque depois essa diferenciação vai acontecer na mensalidade paga por cada utente. O que está a acontecer é uma diferenciação solidária e não uma diferenciação positiva. Eu dou para aqueles que não podem, porque me obrigam, senão também pagava o mínimo. Nós hoje temos uma diferenciação solidária imposta, mas não temos diferenciação positiva.

Depois a noção do custo médio, quando estava nas negociações, existia sempre uma guerra, entre as três grandes entidades representativas do Setor, a CNIS, Mutualidades e Misericórdias. Porque o custo de uma criança na Bela Vista, pode ser diferente de uma criança no Bairro do Liceu. Nunca houve coragem de fazer essa diferenciação. Porque se se desenvolve uma determinada resposta, temos de obedecer ao que está estipulado no Guião, quando por vezes, o grupo de utentes que está em determinada sala, pode ter uma problemática que em vez de precisar de 1 Educadora, precisar de 2. A avaliação que é feita, não é, por existir um plano estratégico, para uma determinada instituição, quais os objetivos que se pretendem atingir, por exemplo, diminuir o insucesso escolar, não se vai verificar isso, vai verificar-se se o Guião está a ser cumprido. Eu tenho de confiar na capacidade técnica da minha entidade parceira e a minha entidade parceira tem de conhecer e confiar nas

capacidades técnicas da instituição, daqueles que lá colaboram. E depois ver os resultados e não medirmos os compromissos. Porque o compromisso tem de ser alterado e não há essa flexibilidade, por exemplo, uma sala tem de “x” crianças e porque é que não pode ter mais uma? Se esta criança tem de entrar para a mãe ir trabalhar. Então não pode existir mais uma criança para além do que está estipulado no Guião Técnico? Isto tem de ser naquela relação de proximidade e existindo confiança mútua, há uma abertura maior para a verdade se instalar.

É nesta lógica de cooperação, que ainda não se chegou a uma arquitetura mais consistente e mais virada para o bem comum. Eu acho que os acordos de cooperação deveriam ter um nível de formalização diferente, não é adequado, muitas vezes, porque tem de ser à medida e não pode ser “pronto-a-vestir”. A cooperação em si mesma, não deveria ser tão tipificada e o que me parece é que estão a transformar os acordos atípicos, para típicos, eu acho que é um erro. Volta à primeira questão, isto só é possível se tivermos promotores sociais com esta ordem de pensamento, porque se um sabe que o outro recebe mais, sem conhecer o contexto, também vai querer receber o mesmo. Eu acho que deveríamos ter uma cooperação que apontasse mais para resultados, do que propriamente uma metrificação. Não gosto da terminologia “sem fins lucrativos”, porque eu não posso ter lucros e ninguém consegue gerir alguma instituição, chegando ao fim do ano económico abaixo de zero? E se for zero, está a tremer. O lucro enquanto lucro, tem uma conotação, se eu for investidor tenho lucro e tenho que obtê-lo para também investir, agora enquanto Dirigente de uma instituição, não investi nada, investiram todos os cidadãos, mas eu tenho que ter excedentes financeiros. Eu gosto mais da palavra de excedente financeiro ou excedente, do que “com lucro” ou “sem lucro”. Porque se colocarmos as ciências económicas a falarem com as ciências sociais, as ciências económicas vão dizer mal das ciências sociais, pois não se pode governar algo que não dá lucro. É claro que quando o excedente está capitalizado de tal forma que já se basta a si próprio, o Estado não deve financiar. Tem de haver um limiar entre aquele que é poupado e aquele que é especulativo da bolsa, são duas coisas totalmente diferentes. Com o modelo atual, “convidam-me” a gastar tudo, porque se gastar tudo, o Estado vem em meu auxílio. Se pelo contrário, no final do ano, existirem excedentes, aumentamos o pessoal e o restante vai para o fundo de estabilidade. Por vezes, a Cáritas, era aquela que tinha os escalões mais altos, de acordo com o regulamento, mas ninguém ia verificar quantas crianças estavam nesses

escalões. Porque tendo nós os escalões mais altos, recebíamos menos no todo, do que aqueles que têm escalões mais baixos e nunca se entendia isto. Era uma guerra de poder e o poder da Segurança Social dizia que tinha de baixar os escalões, mas os utentes da Cáritas não passavam do 1.º e 2.º escalão e eu dizia muitas vezes para compararem com instituições que tenham o mesmo número de utentes. Era uma tensão que existia, pois só se via o Regulamento, não se ia ver a Contabilidade.

A questão do acesso às pessoas mais vulneráveis, é claro que é sempre preterida, por estas questões de metrificação.

O primeiro concurso público (PROCOOP), para a celebração de novos acordos ou alargamento dos mesmos, com o setor social, já decorreu. Que avaliação faz do PROCOOP?

Nada lhe posso dizer, pois não acompanhei o PROCOOP.

Secção 2 – Sobre o papel do Estado na coordenação e fiscalização da resposta social creche

De que forma é posto em prática o modelo de acompanhamento e fiscalização da resposta social creche?

O que eu digo para a creche, digo para as restantes respostas sociais. Eu acho que tem de haver um diálogo muito grande entre a academia e quem operacionaliza a resposta. A primazia que se tem dado à figura do estagiário é importantíssima, existem escolas que têm reforçado essa componente de motivação das pessoas para trabalharem na resposta. Tem de haver um acompanhamento de quem ministra os ensinamentos teóricos, existe sempre um dilema entre aquilo que se ensina e o que na prática se aplica.

A palavra fiscalização deveria ser abolida, somos cooperantes, mas não estamos a cooperar. Eu acho que deveriam terminar com as palavras inspeção e fiscalização, a palavra acompanhar é a melhor que encontro.

Nesta questão, eu acho que tem havido um cuidado na região de Setúbal, a Segurança Social está atenta, parece-me que atenção intensificou-se desde que deixaram de ter os Estabelecimentos Integrados, começou a existir uma disponibilidade maior, pois começou a predominar a palavra acompanhamento e no fim ambos os parceiros são companheiros no objetivo que é o de fazer crescer integralmente o ser humano e não ir à partida com esta rotulação do controlo de procedimentos, etc.

Agora como é que isto está a ser posto em prática? O parceiro Segurança Social aparece de repente, nem avisa e depois se existir má vontade, da parte da IPSS, interessa que esta seja

avisada para esconder o que está mal e a outra parte acha que deve aparecer de surpresa para ver o que não está bem e portanto tudo isto está subjacente a um pilar que não faz parte daquilo que é atingir os melhores resultados, há também desconfiança nesta relação.

Há aqui uma componente, que desde que estejam instituídos todos estes princípios, na reunião com os pais deve estar presente também o Centro parceiro. Como acho também que os Dirigentes deviam participar nas reuniões, pois não lhes está vedado. Porque a criança neste estágio do seu crescimento, verbaliza pouco, chora e há aqui um terceiro elemento que é a família e deve-se tentar perceber em que medida é que esta faz uma avaliação dela própria, a partir do momento em que a família não consegue dar e obriga os outros a fazer aquilo que lhe compete.

O modelo de acompanhamento existente neste momento é o do “toca e foge”. Quando existisse, nesta parceria, deliberadamente, parte dolosa, remetia-se o caso para outras instâncias e penalizava-se quem faz isso de modo a atingir proveitos que nada têm a ver com o social.

Na sua opinião o atual quadro regulatório é o adequado, de forma assegurar a qualidade de desempenho das Instituições sem fins lucrativos?

No quadro regulatório deve haver um tronco comum, que é aquele que a academia está balizada a dar-nos, porque estuda, sabe através das ciências, dizer-nos que os indivíduos não reagem todos da mesma maneira perante os mesmos estímulos.

Portanto, acho que estes quadros regulatórios, serão sempre adequados se forem feitos à medida e no diálogo estreito entre as necessidades e têm de ter princípios universais, a missão tem de ser universal. Agora a operacionalização, aquilo que vai regulamentar os princípios e a missão, tem de ser diferente e às vezes até tem de mudar de ano para ano. Basta haver uma criança com um problema, para alterarmos todo o plano estabelecido para as restantes crianças em sala.

Eu acho que este quadro regulatório deve estar muito confiado à equipa que conhece, que às vezes tem de misturar personalidades, logo eu deixava o quadro de procedimentos, ou seja o meu parceiro ia conhecer esse quadro e depois verificava a sua evolução. Isto obedece a um acompanhamento muito mais frequente, mais próximo e não só no momento, no sentido de verificar se o Protocolo está a ser executado, se são “x” crianças em sala e se tem todos os

registos, porque o tempo que a Educadora despende com todas estas tarefas, não tem tempo para estar com a criança.

A creche é uma resposta cara, porque com a economia de escala, torna-se muito cara. Face ao número de crianças abrangidas pelo acordo, o quadro de pessoal é elevado, logo ou está acoplada a outra resposta ou só a creche é difícil de sobreviver.

Faz sentido avaliar e repensar os instrumentos regulatórios e de supervisão em vigor e o modelo que os define e administra?

Uma das coisas que sempre me aborreceu nas instituições, foi a de estarem sempre centralizadas nas respostas e eu acho que as instituições têm de olhar para a comunidade que está à volta. Eu gostava de ver mais a comunidade envolvida, tem é de ser criado este espírito. Tenho é receio, como é um relação de poder, que a comunidade, quando vai a uma determinada instituição, ela própria se autoproclame fiscalizadora.

No triângulo Segurança Social, instituições e família, deve ser criada a ideia de corresponsabilização, pois os pais têm de saber que todos os cidadãos estão a colaborar para a resposta que o Estado está a dar ao seus filhos. Por isso é que quando se diz que o Estado está a dar às instituições é mais uma deformação na cooperação. O Estado não dá às instituições, dá através delas. E até existiu, na resposta de creche, aqui há uns anos, uma experiência no Algarve, de se dar diretamente às famílias, embora nunca se chegaram a saber os resultados.

Mas no projeto piloto a participação era paga diretamente à família?

Sim, a família é que escolhia a instituição pretendida.

Que tipos de mecanismos devem ser exercidos (novos ou existentes) e como devem ser aplicados?

E aqui neste contexto, deixo uma nota: Como é que são acompanhadas as instituições lucrativas? Se o objetivo é melhorar a cooperação entre o Estado e as IPSS, está bem, ficamos por aqui. Se o objetivo é melhorar a resposta que é dada nesta faixa etária, não podemos contar apenas com as IPSS, temos também as entidades lucrativas. E como é feito o acompanhamento? Passa-se o alvará e depois terminou. E as pessoas até julgam que como o Estado não participa, não tem de fiscalizar. O Estado como garante os direitos de todos, tem de ser parceiro, tem de acompanhar, de ajudar. Se queremos uma boa cooperação, existem palavras que têm de ser extintas.

Secção 3- Provisão do bem social creche através dos acordos de cooperação

Face aos objetivos definidos para a provisão da resposta social creche, os acordos de cooperação têm dado uma resposta eficaz? (está assegurado o grau de cobertura da necessidade social; qualidade do serviço, participação atribuída, as mensalidades praticadas...)

A ideia é se aquilo que está alocado às instituições tem resultados positivos. Os princípios em si mesmo estão bem, agora só será uma resposta com meios mais eficazes, se for reequacionada em termos económicos, porque ela só vinga se estiver alocada a outra resposta. Ou então só tem utentes de extratos sociais elevados. Eu garanto que uma creche, por exemplo, no Bairro da Bela Vista, apenas com crianças do Bairro, não sobrevive.

Agora concordo que haja um investimento maior no pessoal afeto à creche, porque é uma resposta crucial para construção do sujeito e é aí que tudo se pode definir em termos de futuro. Deve-se apostar na prevenção de determinadas situações, na descoberta de certos tipos de doenças, logo nos primeiros meses, de modo a atingir-se um equilíbrio. Mas se os pais não forem parte integrante da resposta, não é a creche que irá resolver. É logo quando a semente está a germinar é que não devemos criar estereótipos, pois podemos estar a formar uma cambada de “carneirada”.

Eu não ponho em causa que a resposta vá para o sistema educativo, desde que o sistema educativo não seja escolaridade. Eu não fui contra a integração da Educação Pré-escolar no Ministério da Educação, mas fiquei apavorado quando comecei a ouvir falar em tempos letivos e não letivos. O meu medo é que a resposta se torne em escolarização e não Educação e a parte fundamental da Educação chama-se afeto.

Os objetivos da resposta estão bem definidos, há é que pensar na sua sustentabilidade. Existe a norma que não se deve cobrar por criança, mais do que aquilo que custa a resposta, é essa a regra. A mensalidade mais alta, não deve ser mais alta, do que o custo da resposta. Tem de se equacionar isto, por cauda da parte do remanescente, pois se a resposta custa “x”, eu terei de gastar o que custa a resposta. Se no custo médio entrar uma parcela, que é a parcela do excedente, que dê para ultrapassar as dificuldades que em determinada altura possam surgir.

Não se pode é praticar uma mensalidade mais alta, entre o custo médio e o custo real. O custo real da criança, não pode ser superior, mas no custo real entram os 5% ou 10%, para aquilo que são custos inesperados, é a tal parte do excedente.

Está assegurada a adequação do nível de financiamento do Estado ao binómio custo e qualidade da resposta social/rendimentos das famílias?

Aqui acho que era bom verificar como é que duas realidades diferenciadas exigem meios diferenciados. Acho que deveria ser efetuado este trabalho na sua dissertação.

Por exemplo, na Cáritas, temos duas creches “ O Cogumelo” e a “Bela Vista” e verificava-se que a creche “O Cogumelo” gerava mais rendimentos, porque os escalões eram mais altos do que na Bela Vista, mas tínhamos que ter, em ambas, o mesmo número de pessoal e pagar os mesmos salários.

Em duas situações diferenciadas, pelo valor recebido de mensalidades anuais, em que uma instituição recebe por ano 50.000,00€ e a outra recebe 25.000,00€, como é que esta última irá subsistir? Aqui tem de ser verificado o custo/qualidade.

O Padre Maia dizia: “O Estado obriga-nos a fornecer lagosta, mas só nos paga sardinha”.

A inexistência de qualquer obrigação relativamente à percentagem mínima de utentes de escalões de rendimentos mais baixos, não permite que uma creche financiada pelo Estado possa, em teoria, não ter nenhuma criança de origem social economicamente mais carenciada?

Eu admito que possam existir crianças com uma mensalidade gratuita, mas tem de haver uma corresponsabilidade dos pais, porque eu não conheço as capacidades de financiamento dos pais. Se a mensalidade for gratuita é sinónimo de que os rendimentos não são suficientes. Se estiverem desempregados, ou o pai ou a mãe, deviam ir até à instituição e estar algum tempo com a criança e essa seria uma forma das Educadoras ajudarem os pais, existira uma contrapartida.

Há aqui um problema que tem a ver com os custos com o pessoal e na Cooperação deveria ser considerado anticonstitucional, que é o facto de uma Educadora, só porque está afeta à creche, recebe um determinado valor e se estiver afeta à Educação Pré-escolar recebe um valor mais elevado, cuja diferença chega a ser escandalosa.

Defendeu-se o princípio de que a Educadora que acompanha a criança em creche, deveria acompanhá-la até à saída da instituição, mas de repente este conceito veio por água abaixo.

Agora das duas, uma, ou a Educadora acompanha a criança e já não pode voltar para a creche, se o salário for diferenciado, o que é muito injusto e por vezes existem boas Educadoras que deixam a creche e vão para outras instituições, diretamente para o Pré-escolar. Esta situação é um erro, estes valores foram definidos pelo Ministério da Educação, que os equiparou. Isto é discriminação negativa e pode influenciar a qualidade da resposta, quando só existe uma creche.

Transcrição da entrevista a E6:

Secção 1 – Forma de relacionamento entre o Estado e as Instituições sem fins lucrativos no âmbito dos acordos de cooperação

Como caracteriza/define a relação entre as IPSS e o Estado? É uma relação de conflito, de complementaridade do Estado ou é uma relação distante?

Eu trabalho nesta área, há 40 anos e pela minha experiência esta relação tem sofrido uma evolução. Eu comecei em 79, numa relação de grande proximidade e muito pedagógica com as Técnicas da Segurança Social e a relação era extremamente boa.

Quem me conhece sabe que sou uma pessoa assertiva e naquilo que acho que tenho razão, não deixo de contra-argumentar, no entanto, tenho procurado ao longo deste tempo, independentemente de alguns pontos de vista diferentes, que a relação seja de cordialidade com a Tutela. Tenho ido a fóruns e verifico que a conflitualidade, por vezes, é muito latente. Também depende da personalidade de cada um, existem pessoas que à partida têm alguma conflitualidade, quer de um lado, quer do outro.

Na minha opinião a relação das instituições com o Estado, com a Tutela, deve ser de cooperação e deveria ser também de complementaridade e proximidade. Pese embora, seja o que eu tenho defendido como Diretora da Santa Casa, tenho vindo a perceber que esta relação é cada vez mais distante. Se calhar, o aumento do número de IPSS e a diminuição de efetivos de próprio Estado, contribuíram para esse distanciamento.

É uma relação mais hierarquizada?

Não é de hierarquia, mas em vez de ser uma relação de debate técnico, tem sido muito ao nível de orientações administrativas, muito fria.

No nosso caso que desenvolvemos respostas na área da Infância, na área dos Idosos e na área da Família e Comunidade e verifica-se que a carga burocrática é transferida para as Técnicas, com muitas orientações administrativas, ao nível então da Família e Comunidade, é terrível. Tive uma experiência muito positiva de trabalho complementar e debate técnico, com a Segurança Social, o qual cada vez é menor.

Existe pouca participação no debate e as decisões são congeminações num Gabinete e depois transmitidas para baixo, muitas vezes não ajustadas à realidade. Tem-se tornado uma relação mais fria, eu nem digo de hierarquia, porque não é o caso, mas muito administrativa, muito burocrática, muito baseada nas reuniões de acompanhamento, mas também depende da Técnica, pois existem Técnicas que independentemente de terem de fazer a aplicação da *checklist*, têm uma relação pedagógica, mas existem outras que não, que chegam à instituição e parece que mandam. E isso não ajuda ambas as partes.

Tenho percebido que tem havido por parte da Segurança Social, uma maior centralização das matérias, no fundo a parte local ou regional, limita-se a aplicar as orientações que vêm de cima e isto muitas vezes, dificulta e pode criar conflitos. Toda aquela relação de proximidade e complementaridade tem vindo a ser perdida e é pena.

Ao longo destes 40 anos, tenho conseguido, melhor ou pior resolver os problemas, sem grande conflitualidade e tento passar isso às colegas. Não vamos entrar numa guerra aberta com a Segurança Social, porque nenhum de nós lucra. Eu sou do tempo em que fazíamos reuniões periódicas, em que se debatiam os problemas e constrangimentos, na área dos Idosos, da Infância, da Família e Comunidade e quais os ajustamentos a realizar nas respostas.

Tudo isso se perdeu, no fundo cada instituição, eu sinto que estão *per si*. E isso levou a que as instituições, cada uma, esteja voltada para si própria. Antigamente a própria Segurança Social, embora ainda o faça, no âmbito da Família e Comunidade, promovia encontros, entre instituições, no sentido de um crescimento, de uma complementaridade, de uma discussão técnica e de facto isso tem vindo a perder-se e acho que perdemos todos, perde o Estado e perdem as instituições. Embora eu defenda e fiz uma tese de pós-graduação nessa área, que as instituições devem ser complementares ao Estado, mas às vezes o que sinto é que o Estado delega nas IPSS a responsabilidade, com todas as exigências e carga burocrática.

Sinto cada vez mais, que o próprio Estado, na relação com os utentes, no caso por exemplo, do RSI, está a ter um discurso em que o ónus é sempre posto no Técnico e no utente. Não numa perspetiva de apoiar nas questões da execução, mas apenas delega nas instituições. Porque nós estamos a substituir um papel que é do Estado, o que por vezes está a ser subvertido. Delega aquela responsabilidade, há uma carga burocrática brutal e às vezes pouco irrealista e parece que todo o ónus daquilo que não corre bem é culpa do Técnico e do utente. Eu procuro contrariar, nós somos mais de 100 Técnicos e procuro contrariar isto, a Segurança Social é nossa Tutela e temos de ter uma relação de cordialidade e tentar explicar o que não está a correr bem. Às vezes, vou à reunião das Misericórdias e noto, por parte dos Técnicos, uma relação de conflitualidade face à Segurança Social.

Na Misericórdia, não vemos o Estado, como o “inimigo número um”, porque tive uma experiência ao longo destes anos positiva, mas é algo que não sei como se mudará. Existem cada vez mais instituições, o Estado tem menos Técnicos e há uma centralização e a postura tem sido de fiscalização. Ambos só crescemos e aprendemos se tivermos uma postura de complementaridade técnica, mas infelizmente o que temos notado é que quando as decisões são centralizadas, o processo é cego e é muito complicado.

Como é que têm colocado em prática o estipulado no Compromisso de Cooperação 2017-2018, de modo a reforçar a parceria entre Governo Português e o Setor Social e Solidário? Que mudanças ocorreram no relacionamento entre as Instituições sem fins lucrativos e o Estado?

Não vejo que o Compromisso 2017-2018 tenha vindo a alterar grandemente. Ou seja há ali uma série de coisas que, quanto a mim, têm passado de ano para ano e que depois nunca são aplicadas e depois quando são aplicadas não se percebe quais os critérios. O Compromisso 2017-2018, pode até ser mais amigável do que no período da *Troika*, mas eventualmente não traz nada de novo. Por exemplo, o caso dos acordos atípicos que há bastante tempo não têm sido alvo de atualização.

Com a alteração da pirâmide etária, o aumento da longevidade e consequente aumento da dependência funcional e cognitiva, nós temos um acordo atípico de Apoio Domiciliário Noturno, que foi implementado em 2000 e agora querem acabar com esta resposta que face a esta problemática é mais ajustada e adaptada à nova realidade. Mas, como há uma orientação que é de passar tudo o que é atípico para típico, mas sem fazerem uma leitura de que alguns acordos atípicos merecem ser vistos de outra maneira, porque se calhar anteciparam duas décadas aquilo que tem de ser feito em termos de adaptações na área dos idosos.

Por outro lado, os acordos de cooperação na área dos idosos deveriam ser todos reavaliados. Nos Centro Dia, o custo por utente é totalmente desfasado face à nova realidade dos idosos. Os Centros Dia, os Centro de Convívio, têm-se mantido inalterados e já não respondem às novas necessidades. E depois quando existem acordos que até respondem às novas necessidades querem acabar com eles, porque existe uma orientação que os atípicos têm de passar a típicos, sem se fazer uma avaliação.

Antigamente existiam reuniões, no sentido de se avaliar a necessidade e pertinência da resposta, a necessidade de adaptação ou não e agora é tudo muito standartizado, é tudo muito uniforme e no social a uniformização não pode ser feita a todo o custo, salvo o caso de não respondermos às necessidades e de se criar enviesamentos. Acaba a nossa resposta de Apoio Domiciliário Noturno, que até foi inovadora, quando o próprio Portugal 2020 identifica a necessidade de ajustamento face à longevidade e à alteração da pirâmide, através da criação de respostas sociais ajustadas à nova realidade.

É esta a frieza no tratamento dos assuntos de quem está nos Gabinetes e emana as orientações.

Eu continuo a achar que temos toda a vantagem em cooperar com a Segurança Social, embora cada vez mais seja de forma menos frequente, mais fria e mais distante.

As regras existentes nos acordos de cooperação têm o nível de formalização adequado, de forma a garantir, de forma eficaz, o acesso, às pessoas e grupos mais vulneráveis, às respostas sociais financiadas pelo Estado e prestadas pelas Instituições sem fins lucrativos?

Algumas eventualmente estão ajustadas e outras não o estão. Na área da Infância, as valências típicas, Creche e Educação Pré-escolar, estão ajustadas.

No que concerne à área dos idosos, precisava de uma grande volta. O caso do Apoio Domiciliário, o qual deveria ser diurno e noturno e os Centros de Dia e de Convívio, também não estão ajustados. Nos próprios Lares de Idosos, se a instituição quer ter um Lar mais humanizado, com um plano individual ajustado a cada utente, tal não é possível, pois não é com os montantes de comparticipação que conseguimos manter a resposta. O que nos leva a algumas perversidades, com as quais a Santa Casa não concorda, mas algumas instituições fazem-no, que é terem vagas apenas para as pessoas que têm capacidade de as pagar. É que depois isto é o reverso da medalha e cada vez mais pessoas em maior carência económica, têm mais dificuldades no acesso às respostas.

O primeiro concurso público (PROCOOP), para a celebração de novos acordos ou alargamento dos mesmos, com o setor social, já decorreu. Que avaliação faz do PROCOOP?

Em termos de PROCOOP, vou-lhe dizer que efetuámos uma candidatura para respostas inovadoras, no caso um Centro Especializado, que consistia em reconverter o atual Centro de Dia da Trafaria num Centro Especializado para Idosos com Demência, relativamente à qual ainda não obtivemos resposta. Porque as candidaturas têm regras e nunca recebemos resposta dentro do prazo que deveria ser dada. Acho que o Programa não está a funcionar e que não é uma atitude de transparência.

O Estado pretende ser transparente, lança candidaturas, às quais as instituições se candidatam e não têm feedback, se foi ou não aprovada e quais os critérios.

Nós já fizemos várias tentativas para obter resposta, junto do ISS, no âmbito da Rede Social e junto também do Centro Distrital.

Secção 2 – Sobre o papel do Estado na coordenação e fiscalização da resposta social creche
De que forma é posto em prática o modelo de acompanhamento e fiscalização da resposta social creche?

Eu aqui colocava monitorização da resposta e não fiscalização, acho que deixámos de estar mais centrados numa monitorização, para passarmos para uma fiscalização. Tanto na Creche,

como nas restantes respostas, temos as reuniões de acompanhamento em que as Técnicas da Segurança Social, vêm até à instituição, umas com mais cara de fiscal, outras menos.

Sempre tive a perspetiva, ao contrário de grande parte das pessoas, ser muito aberta a processos de acompanhamento e monitorização, o que permite identificar o que está menos bem e melhorar.

Nós somos uma instituição em que o grosso das nossas respostas estão certificadas, portanto vamos muito numa perspetiva de melhoria contínua. Não nos faz diferença a existência de auditorias, já foram várias efetuadas e até à data, não apontaram nada de grave à instituição. Dá-nos a possibilidade de melhorar o que está menos bem. Também depende muito do Técnico que faz o acompanhamento e alguns deles até têm uma perspetiva que vai de encontro ao Sistema de Gestão da Qualidade, com a identificação dos pontos fortes da instituição e as oportunidades de melhoria e com aquilo que poderá configurar numa não conformidade.

Eu acho é que, normalmente, a nossa relação com o Estado só ocorre nestes momentos, mas que de certo modo não existe uma periodicidade regular, é muito oscilante, não é constante.

Acho que o papel do Estado na coordenação deveria ser também o de tentar perceber as dificuldades, os problemas e isso eu não vejo. É na sociedade civil que as IPSS se organizam, inclusive até tenho impulsionado alguns encontros e sentindo o que por vezes corre menos bem, tentarmos resolver e dar-lhes visibilidade. Mas acho que deveria ser uma responsabilidade do próprio Estado ter uma prática de auscultar as instituições, uma vez que são elas que estão no terreno, no sentido de uma melhoria contínua e efetuar alguns ajustamentos, o que na prática não acontece.

É como na Creche Familiar, o Estado deu cabo de uma resposta interessantíssima. Foi feita a alteração em termos dos requisitos e acompanhamento, que aniquilou o serviço de Creche Familiar. Eu acho que também foi intencional, o Estado quer acabar com aquela resposta e com aquele custo. Antigamente, estava estipulado que as instituições tinham de dar formação às Amas, neste momento não, ou elas têm um ano ou mais de experiência ou têm de efetuar uma formação cujo conteúdo deve ser balizado pelo próprio Estado. Já lá vão três anos, desde que foi feita esta alteração à lei, pergunto onde está essa formação, qual o seu conteúdo, nada se sabe. Por vezes somos contactados por pessoas que têm interesse, vontade, mas que não têm essa formação e ficam de fora.

Ao nível da Creche Familiar foi inconcebível, foi aniquilar uma resposta, foi mesmo que dizer que a partir de determinada altura, já não iriam compartilhar mais a resposta.

Independentemente de todo o esforço que houve através do PARES, de aumentar a capacidade em creche, elas ainda são manifestamente insuficientes para as necessidades. Houve uma diminuição da natalidade, a qual com a retoma económica, tem registado um aumento e as creches são manifestamente insuficientes.

Existem coisas tão controversas, nós antigamente tínhamos catres e obrigaram-nos a comprar novos e depois muda a lei e voltamos aos catres novamente.

No âmbito do sistema da nossa Gestão da Qualidade, nós já tínhamos criado um documento que era a “Casa segura”, mas algumas Amas acham que é uma intromissão. Pois alguns técnicos tinham uma postura didática, outros pareciam fiscais e as pessoas desistiram, estavam na casa delas e sentiam-se invadidas. Eu na altura fiz uma exposição, levantando todas estas questões. Existia um compromisso, por parte do Estado, em assegurar a formação das Amas que não tivessem experiência, o que não saiu do papel, inviabilizando que pessoas que queiram ser Amas não o possam fazer.

Há uns seis anos atrás, tive de fazer um levantamento e o Concelho de Almada ainda não tinha atingido os 33% de taxa de cobertura e nessa altura estávamos no auge da crise, mas agora com a retoma da economia vai haver de certeza o aumento da natalidade e existir um investimento ao nível da creche.

Se contabilizarmos, ao nível do Distrito, o número de crianças que deixou de ter cobertura, por via da diminuição brutal de Creches Familiares. Nós tínhamos 192 utentes e neste momento temos 78. Veja o número de crianças que diminuiu, houve um decréscimo brutal.

Na sua opinião o atual quadro regulatório é o adequado, de forma assegurar a qualidade de desempenho das Instituições sem fins lucrativos?

Houve um período na altura do Manual da Qualidade, que ajudaram a contribuir para a alteração de procedimentos, a questão da melhoria contínua. Nos últimos três anos, não tem saído nada, nenhuns instrumentos regulatórios ou de supervisão.

Sinto que neste momento, a Segurança Social, tem criado mais instrumentos de controlo, por exemplo a inserção do NISS dos utentes, os quais são necessários. Mas o Estado, porque delega responsabilidades, deveria eventualmente ter uma atitude de partilha de instrumentos que nos ajudassem a crescer. De certo modo define os compromissos de cooperação, tem

melhorado o controlo do financiamento, se o retorno corresponde ao que está no compromisso, mas o Estado tem de ser mais do que isso.

Já existiu um ISS, mais preocupado em dar formação, em criar instrumentos que nos permitissem melhorar na nossa intervenção, agora estão no papel de regulador financiam e verificam se o investimento efetuado tem uma mais-valia daí decorrente, independentemente se mais ajustada ou menos ajustada.

Tanto é financiada uma instituição que está num Bairro Social que só abrange pessoas altamente carenciadas, como é financiada a instituição que está em meio urbano e que só abrange famílias com um nível médio/alto de rendimentos. Isso é justiça social? Isso é equidade?

Deveria existir uma diferenciação positiva?

Durante anos, houve a questão da diferenciação positiva, agora até já a retiraram do Compromisso.

Têm sido refinados os mecanismos e estou inteiramente de acordo, porque também houve uma grande promiscuidade. Mas independentemente de refinarem os instrumentos, deviam “separar o trigo do joio” e se calhar também aplicarem a questão da diferenciação positiva.

Faz sentido avaliar e repensar os instrumentos regulatórios e de supervisão em vigor e o modelo que os define e administra?

Os instrumentos têm vindo a ser melhorados, mas esta relação que deveria ser de cooperação, de complementaridade e de patilha, não sei em que ponto acabou por ficar.

O Estado centraliza, diminui efetivos, logo o local e o Distrital, acabam por estar a cumprir orientações. Por um lado, estão afastados do órgão decisor, central e por outro lado acabam por estar afastados das instituições.

A questão da formalização é importante, pois há uma melhoria nos instrumentos de monitorização. Agora cada vez mais o Estado tem uma atitude de Fiscalizador e eu penso que tem também de cooperar e ser responsável pela adequação das medidas de política e isso só pode fazer se ouvir as pessoas.

A Misericórdia funciona por objetivos estratégicos e uma das linhas estratégicas é dar visibilidade aos problemas, propondo medidas de política. Nesse sentido, investiga e tem uma bateria de medidores de impacto, no sentido de ir afinando as respostas às necessidades do público.

O Estado criou Medidas Políticas Ativas e muito bem, mas na relação com as instituições deveria haver uma maior cooperação. O Estado refinou e melhorou os instrumentos, estes são objetivos, mas a relação com as instituições é cada vez mais distante e fria.

Secção 3- Provisão do bem social creche através dos acordos de cooperação

Face aos objetivos definidos para a provisão da resposta social creche, os acordos de cooperação têm dado uma resposta eficaz? (está assegurado o grau de cobertura da necessidade social; qualidade do serviço, comparticipação atribuída, as mensalidades praticadas...)

A Creche até não é das respostas mais deficitárias. A resposta até podia ter um custo sustentável, se estivessemos num quadro de justiça social, de proporcionalidade, em que quem tem paga por quem não tem. Se estivesse num território em que iria receber um determinado número de pessoas com carência económica e outras que pudessem pagar o custo real do serviço, haveria de certo modo um equilíbrio. Agora quando estamos em territórios vulneráveis é difícil, as mensalidades são baixas.

A cobertura da necessidade social da resposta, deve ser variável de território, para território, quanto à qualidade do serviço, a Misericórdia também tem um custo elevado, porque são respostas certificadas, são respostas que dispõem do rácio de pessoal que a lei exige, é um serviço de qualidade.

A comparticipação atribuída, no nosso caso, está aquém da realidade. Basta consultar o nosso Relatório de Contas, para ver, que as respostas da Infância, são na sua maioria negativas. O que tem a ver como território onde estão inseridas.

A Misericórdia tem serviço de creche no Plano Integral de Almada (PIA), na Trafaria e em Vale Figueira. O PIA é um conjunto de Bairros sociais, o Centro Infantil da Trafaria, está num Bairro social, paredes meias com dois Bairros clandestinos. Depois temos Vale Figueira, que embora esteja inserido num Bairro social, é pequeno e tem outro tipo de população. Neste momento, a resposta mais deficitária é a do Centro Infantil da Trafaria.

Em termos de rácio de pessoal, alimentação, é tudo igual. No caso do Equipamento PARES, que é um equipamento por excelência, conseguimos ter famílias com médio/alto rendimento e a resposta está equilibrada.

Está assegurada a adequação do nível de financiamento do Estado ao binómio custo e qualidade da resposta social/rendimentos das famílias?

Não, não está assegurada.

Deveria existir sim, a diferenciação positiva. O financiamento deveria ser efetuado às instituições, em função do território e dos rendimentos das famílias. Era mais justo, era mais equitativo. Agora as Uniões, não deixam passar esta questão.

Depende da instituição, depende da zona em que está inserida, depende da qualidade do serviço prestado. No nosso caso são as três creches certificadas, o quadro de pessoal é idêntico e a qualidade do serviço mantém-se.

Agora tem a ver com a procura em termos de mercado.

Por exemplo, na creche da Trafaria, não quer dizer que sejam apenas utentes provenientes dos Bairros clandestinos, também é frequentada por utentes da Vila da Trafaria, mas também é uma Vila em que as pessoas não têm grandes rendimentos. No PIA, como temos no Equipamento o Centro de Dia, que é muito procurado por pessoas da zona de Almada e muitas delas passam a palavra e fazem publicidade também à creche. E neste caso já temos também utentes de fora dos Bairros e que procuram a resposta pela excelência do trabalho que lá é feito, não por onde está situada. O que aqui diferencia é a excelência do trabalho.

A inexistência de qualquer obrigação relativamente à percentagem mínima de utentes de escalões de rendimentos mais baixos, não permite que uma creche financiada pelo Estado possa, em teoria, não ter nenhuma criança de origem social economicamente mais carenciada?

Somos uma das maiores instituições, em termos do País, com o maior Protocolo em termos de rendimento de Inserção, temos famílias que acompanhamos e essas crianças são priorizadas, são situações de risco.

Devemos é tentar contrabalançar, não só pela questão monetária, mas também acho importante, as crianças de baixos rendimentos, interagiram com outras, porque todos aprendem, de modo a não criarmos um gueto.

As nossas creches são multiculturais. No caso da creche da Trafaria, é onde mais se destaca esta multiculturalidade e a instituição já começa a ser conhecida por ser inclusiva. O que nos diferencia é o nosso projeto pedagógico, com uma miscelânea de outros projetos, na área da sensibilização ambiental, das questões da igualdade e tudo isso começa a sair para fora e começamos a ter pessoas de outras zonas a procurarem os nossos Equipamentos.

Existem algumas instituições que não têm uma quota mínima, onde os utentes apresentam maiores rendimentos, eu penso que isso depende da missão e da visão das próprias instituições.

Transcrição da entrevista a E7:

Secção 1 – Forma de relacionamento entre o Estado e as Instituições sem fins lucrativos no âmbito dos acordos de cooperação

Como caracteriza/define a relação entre as IPSS e o Estado? É uma relação de conflito, de complementaridade do Estado ou é uma relação distante?

Eu diria que é efetivamente uma relação de cooperação, em que o Estado estabelece um contrato inicial, que é o acordo de cooperação e em que o Estado decide que aquela entidade tem condições para desenvolver uma determinada resposta social. Eu diria que, no essencial, há aqui uma delegação do Estado na Rede Solidária para o desenvolvimento das respostas sociais.

Isto tem um contexto histórico e durante muito tempo, a Segurança Social, teve respostas públicas, os Estabelecimentos Integrados, em Setúbal havia alguns, os quais eram serviços geridos diretamente pelo Estado. O Estado geria diretamente esses Equipamentos, os funcionários desses Equipamentos, eram funcionários públicos, faziam parte dos quadros de Recursos Humanos do ISS e era o Instituto quem efetuava os processos de admissão e gestão de vagas e que recebia as participações familiares. O processo durou vários anos e por decisões que foram acontecendo, ao longo destes períodos, foi entendimento do Estado, das várias Tutelas anteriores, efetuar a transferência da gestão desses Estabelecimentos para a Rede Solidária. Neste momento, objetivamente a nível nacional, já não existem creches públicas, não existe nenhum Estabelecimento Integrado, nem com creche, nem com outras respostas, existe apenas, pontualmente, um serviço ou outro, onde ainda não se conclui este processo de transferência de gestão. Eu diria que há aqui, não tanto uma complementaridade, na medida em que na relação da resposta social creche, não há uma rede pública, esta apenas existe entre as instituições privadas e a Rede Solidária, portanto não se pode falar em complementaridade, nesta resposta em concreto, noutras respostas sociais, isso poderia acontecer. Mas no fundo, existe uma Rede Solidária, com a participação por parte do Estado, em que o Estado assume que as IPSS e as Instituições equiparadas, são o seu parceiro privilegiado, para a criação e para a disponibilização desta rede de respostas sociais aos cidadãos. Ou seja, em última análise, a contratualização, via Modelo de Cooperação, visa dotar uma resposta social aos cidadãos, sendo que as IPSS são esse veículo, no sentido de o Estado, por via destes contratos, apoiar as instituições no desenvolvimento daquela resposta social.

É claro que esta relação e qualquer modelo contratual tem aspetos negativos e aspetos positivos. Existem obviamente, alguns fatores, não diria de conflito, mas que em alguns aspetos não existe total consonância, em relação àquilo que é o funcionamento da resposta social. No sentido, em que para além de um modelo de financiamento, existe um modelo de acompanhamento e no âmbito das ações de acompanhamento, por vezes, são detetadas situações de irregularidade, é esse também o nosso papel.

Eu diria que o papel da Segurança Social e dos Técnicos que estão nos Núcleos de Respostas Sociais, que na prática são quem operacionaliza e faz as ações de acompanhamento técnico estão sempre neste duplo papel. Por um lado, são o apoio técnico, têm esse papel do ponto de vista pedagógico, de trabalhar em conjunto com as entidades para o desenvolvimento da resposta social o melhor possível e aumentar sempre a qualidade das respostas de modo a prestar um bom serviço aos cidadãos. Em última análise, a cooperação serve para isso, não para apoiar as instituições, mas sim os cidadãos. Mas por outro lado, somos também o papel regulador, compete à Segurança Social, verificar se aquilo que está nos acordos de cooperação e na legislação é cumprido. E por vezes existem situações de alguma tensão, quando as entidades não cumprem essas determinações legais e os nossos serviços têm de fazer recomendações e, em última análise, existe sempre a possibilidade de aplicação de coima ou no limite, a suspensão do acordo de cooperação, até que essa situação seja sanada.

Eu diria que, na maioria dos casos, a relação é positiva, portanto existe uma visão das duas partes, de que aquela resposta social está a funcionar de forma adequada. Quando os nossos serviços verificam que existem procedimentos que não estão corretos, há alguma tensão nessa relação. E depois existem também estruturas que representam as instituições e que estão em processos negociais com a Tutela, nomeadamente ao nível da discussão dos Compromissos de Cooperação, que anualmente introduzem novidades neste mecanismo de cooperação e por vezes também ao nível da comparticipação financeira da Segurança Social, não tanto na resposta de creche, mas noutras, nomeadamente em ERPI ou Centro de Dia, em que existe a perspetiva de que o valor de comparticipação da Segurança Social, não é suficiente. São estes os focos de tensão.

Como é que têm colocado em prática o estipulado no Compromisso de Cooperação 2017-2018, de modo a reforçar a parceria entre Governo Português e o Setor Social e Solidário? Que mudanças ocorreram no relacionamento entre as Instituições sem fins lucrativos e o Estado?

Neste momento está a ser negociado o Compromisso de Cooperação para 2019-2020. Em relação ao Compromisso de Cooperação 2017-2018, existem aspetos que não foram cumpridos e existem outros que não estão ainda a ser aplicados.

Eu vou focar-me essencialmente na resposta de creche.

Em relação aos aspetos que constam do Compromisso 2017-2018, para a resposta social creche, ao nível da atualização financeira em 2,2%, foi efetuada, os acordos de cooperação foram atualizados. Existe um aspeto, que tem a ver com o modelo de funcionamento específico da creche, que é o funcionamento ao sábado e ao domingo, que o Compromisso de Cooperação refere e que, pelo conhecimento que tenho, nenhuma entidade solicitou a

celebração de acordos com aquela tipologia. Não foi implementado pela razão de não ter existido nenhum pedido específico para uma creche funcionar naqueles termos.

Um aspeto que por vezes gera alguma tensão, na relação com as instituições, tem a ver com o facto do Compromisso de Cooperação, prever uma comparticipação extra, no caso das creches que funcionam mais de 11 horas, pois existem algumas instituições que funcionam efetivamente mais de 11 horas, mas por uma questão orçamental, ou seja, o pagamento destes complementos, devido a existirem algumas limitações orçamentais, ainda não está a ser cumprido. Efetivamente existem situações de creches que estão a funcionar mais de 11 horas e que ainda não estão a receber esse Complemento. É um processo que está ser acompanhado, não por este Departamento, mas pelo GPE. Essas situações estão identificadas e acredito que seja possível concluir os processos e garantir às instituições que funcionam mais de 11 horas e onde existe a evidência dessa necessidade, a qual tem de ser confirmada por 30% dos pais, pelo menos isso possa ser pago.

Por exemplo o Complemento para crianças com deficiência em creche, que foi introduzido em 2015-2016, esse valor está a ser pago. Todos os meses é extraída uma listagem, relativamente às instituições que têm crianças em situação de deficiência e esse pagamento é efetuado e é um complemento aos acordos de cooperação.

Eu diria que, em resumo, a atualização da comparticipação financeira foi feita e os Complementos para horário superior a 11 horas, na generalidade das situações, estão a ser pagos. É este o ponto de situação da resposta social creche.

Eu estou nestas funções há 17 anos e já existia o Compromisso de Cooperação, portanto a única alteração é que a partir de 2013-2014, passaram a ser Protocolos por biénios, pois anteriormente existia um Protocolo anual. A partir dessa altura, iniciou-se este processo negocial e o Compromisso de Cooperação, passou a ser válido por 2 anos, sendo que no segundo ano, há uma Adenda ao primeiro, ou para introduzir alguma novidade, ou essencialmente para atualizar o montante de comparticipação financeira. Mas este documento, naquela altura, chamava-se Protocolo de Cooperação e agora chama-se Compromisso de Cooperação.

Desde que estou nestas funções, sempre existiu esta figura de um documento celebrado quer pelos representantes da União das Misericórdias, da Confederação Nacional das Instituições

de Solidariedade, da União das Mutualidades Portuguesas e as estruturas do MTSSS, do Ministério da Saúde e do Ministério da Educação.

É um documento estruturante, no sentido em que garante, mais do que aquilo que está na legislação, existem aspetos práticos que são definidos neste Compromisso de Cooperação, referentes ao funcionamento de determinadas respostas sociais e que são, até experimentáveis em determinados períodos, para depois se perceber, se devem continuar ou não. Por exemplo, a questão do pagamento do Complemento em creche para crianças com deficiência, foi introduzido há muito pouco tempo e tem tido continuidade, mas por exemplo, não existe nenhuma creche a funcionar ao sábado, provavelmente, no Compromisso para 2019-2020, já não irá constar.

Nós temos uma experiência a nível nacional, que é única, mas já existem mais pedidos de creches para funcionar sem interrupção, ou seja funcionam 7 dias por semana, sem férias. São respostas sociais inovadoras e que funcionam com um acordo de cooperação atípico.

Encaixa-se nas respostas inovadoras a que o Compromisso de 2017-2018 faz referência, ou já existia?

Já existia. O modelo convencional de creche funciona 5 dias por semana, esta creche em concreto, funciona em Lisboa, num horário alargado, 7 dias por semana sem interrupção e aí funciona com um acordo de cooperação atípico. Na minha opinião, o Complemento que está estipulado no Compromisso de Cooperação 2017-2018, com um valor por utente, para crianças que frequentem a creche ao sábado, acabou por não corresponder às necessidades das instituições. As entidades que estão inseridas numa comunidade em que existe essa necessidade, precisam é de uma resposta mais estruturada e para os 7 dias e aí em vez de um Complemento ao acordo típico, têm um acordo atípico. Nesse acordo de creche, em Lisboa, a comparticipação da Segurança Social é muito superior ao valor que está definido para os acordos típicos.

As regras existentes nos acordos de cooperação têm o nível de formalização adequado, de forma a garantir, de forma eficaz, o acesso, às pessoas e grupos mais vulneráveis, às respostas sociais financiadas pelo Estado e prestadas pelas Instituições sem fins lucrativos?

A minuta do acordo de cooperação que foi consensualizado em sede da Comissão Nacional de Cooperação é relativamente recente. É uma minuta do acordo de cooperação, de modelo contratual, que foi discutida entre o Estado e os representantes das instituições, o qual, na

minha opinião, garante o cumprimento das regras de cooperação gerais e dos referências em termos de recursos humanos e aspetos específicos, que vêm referidos na legislação que regulamenta a creche. Mas, existe um ponto que é sensível e que tem a ver com a questão das admissões. No modelo de cooperação que nós temos em vigor, o processo de admissão é da responsabilidade das instituições, o que existe é um compromisso que está na Portaria n.º 196 e que foi transposto para esta minuta dos acordos de cooperação, o qual estipula que as instituições devem privilegiar as pessoas social e economicamente desfavorecidas.

Mas, por outro lado, a legislação e o Modelo de Cooperação dizem que as instituições, nos processos de admissão, devem garantir a sua sustentabilidade financeira. Isto significa o quê? Que em teoria as instituições têm competência para fazerem os processos de admissão, não é o Estado que tem essa competência. Esse modelo funcionou há 40 anos atrás, quando tínhamos uma rede pública e era o Estado que encaminhava as pessoas, fazia a triagem das situações, hoje em dia não é isso que acontece.

Hoje temos uma rede de creches, relativamente razoável, acho que cumpre os parâmetros nacionais e europeus, para a resposta de creche. Mas, no modelo que está em vigor, são as instituições que selecionam os utentes e em teoria tem de existir este equilíbrio entre o benefício a utentes que têm um escalão de rendimentos reduzido, com utentes que possam pagar mais, de modo a garantir a sustentabilidade das instituições.

Isto é, não interessa à Segurança Social, ter IPSS que só têm utentes de famílias mais carenciadas, porque isso iria, a médio a longo prazo, criar uma situação de insustentabilidade financeira, pode até colocar em risco a própria existência da instituição, ou a necessidade da instituição solicitar um Subsídio Eventual para equilíbrio financeiro.

Portanto, o que nós queremos são instituições bem geridas e que fazem esse equilíbrio e que tenham uma diversidade de utentes, dos vários escalões de rendimentos, que permitam garantir a sustentabilidade financeira, mas permitindo também que privilegiem as situações mais desfavorecidas.

O modelo de cooperação ideal deveria exigir que as instituições aceitassem, por exemplo, uma determinada percentagem de utentes que estivessem nos escalões de rendimentos mais baixos, o que não acontece. Portanto, a realidade é que, por vezes, são identificadas situações em que as instituições não fazem de facto esse equilíbrio e selecionam utentes, na totalidade

ou na esmagadora maioria, de escalões de rendimentos mais elevados e de facto estão a incumprir essa regra de privilegiar as situações mais desfavorecidas.

É essa a minha opinião, ou seja, no geral a minuta do acordo de cooperação tem condições para que se cumpra a legislação e os princípios da cooperação, mas de facto existem algumas instituições em que se verifica que isso não acontece. E de facto se existisse uma percentagem mínima de utentes de rendimentos mais baixos ou uma percentagem máxima de utentes provenientes de escalões mais elevados, portanto ou uma situação ou outra seria uma mais-valia, mas isso de facto não acontece.

Deveria existir um modelo de financiamento diferenciado?

O modelo de cooperação atual não é esse, no modelo atual, a Segurança Social faz um acordo de cooperação com uma instituição e paga um determinado valor utente/mês, pelos utentes que são abrangidos pelo acordo e esse valor é sempre o mesmo, independentemente do escalão de rendimentos do agregado familiar e depois a diferenciação é feita, por via das participações familiares. A participação familiar é que tem em conta os rendimentos e as despesas em que a instituição vai apurar um rendimento *per capita*, sobre o qual aplica uma determinada percentagem e vamos ter famílias que pagam 100,00€ e outras que pagam 200,00€, mas a participação da Segurança Social é sempre no mesmo valor.

No modelo de financiamento diferenciado, como acontece, por exemplo na RNCCI, a própria participação do Estado, já é feita, à cabeça, com base nos rendimentos do agregado familiar. Esta é uma das questões que tem vindo a ser discutida, no âmbito do Modelo de cooperação, mas que não foi implementada. É uma outra situação que poderia garantir uma maior justiça na participação da Segurança Social.

Efetivamente são estas duas situações, ou manter o modelo de cooperação como existe, em que a Segurança Social participa o mesmo valor, para todos os utentes, mas garante a existência, na instituição, de uma percentagem mínima de utentes de escalões mais baixos ou uma percentagem máxima de utentes de escalões mais elevados. Ou em alternativa, a implementação de um modelo de financiamento diferenciado às famílias, em que a Segurança Social determina o custo da resposta social e depois em função dos rendimentos das famílias, vai pagar numa percentagem que pode ser de 100%, nos escalões de rendimentos mais baixos, ou pode ser de praticamente zero, nos escalões elevados, tal como acontece na RNCCI.

Qualquer um dos dois cenários, não estão neste momento em discussão, mas do ponto de vista teórico, são soluções que podem ser definidas como garantindo uma maior justiça social na distribuição dos dinheiros públicos e no funcionamento da creche.

Já funcionou um projeto piloto no Distrito de Faro, foi aplicado o modelo de financiamento direto às famílias?

Foi o modelo de financiamento diferenciado às famílias, com uma particularidade, neste modelo entraria, não apenas a Rede Social, mas também os Lucrativos. Ou seja, neste modelo a Segurança Social daria um determinado valor ao utente e as famílias escolhiam ou uma instituição da rede social ou da rede privada.

Nesse modelo que foi experimentado no ano de 2000, no Distrito de Faro, que se chamou “Creche 2000”, havia um cheque dado à família e esta escolhia a entidade prestadora do serviço de creche, quer fosse da rede solidária, quer fosse da rede privada. Foi esse o modelo testado, mas devido a uma série de circunstâncias, não avançou.

O modelo que existe atualmente é muito rígido, do ponto de vista em que há um contrato e paga-se o mesmo, independentemente da instituição estar num território ou noutra. Por exemplo, no caso da creche, quer a criança seja de uma família de pais beneficiários de RSI, quer essa criança seja filha de um casal de juizes, o modelo de participação da Segurança Social é sempre o mesmo, independentemente do *background* socioeconómico daquela criança. E há quem entenda que se coloca aqui uma situação de iniquidade, ou seja o Estado deveria ser encaminhado para as situações mais desfavorecidas.

Mas depois são questões logísticas que se colocam e nomeadamente o universo abrangido, pois o acordo de cooperação não está alargado à rede lucrativa, apenas à rede solidária, os quais são os parceiros privilegiados da Segurança Social no funcionamento da rede de respostas e serviços.

O primeiro concurso público (PROCOOP), para a celebração de novos acordos ou alargamento dos mesmos, com o setor social, já decorreu. Que avaliação faz do PROCOOP?

O PROCOOP começou em 2017 e em 2019 estaremos a entrar na 3.ª fase do Programa.

Eu diria que, apesar do meu Departamento não ser responsável pelo PROCOOP, nós acompanhamos indiretamente, mas a grande vantagem do PROCOOP, visa tornar o processo mais transparente, ou seja, até 2017, cada Centro Distrital escolhia e definia quais as instituições que deviam celebrar ou rever os acordos de cooperação. E a partir daí entrámos

num processo mais claro, em que a Segurança Social torna público, através de um Aviso, que tem verba disponível para a celebração de um acordo de cooperação para creche e todas as instituições, a nível nacional, podem concorrer. Depois é feita uma análise, com base em indicadores, numa análise macro, com base em taxas de cobertura que existem e com base nas necessidades identificadas.

A grande vantagem é essa, é o processo ser público, ser transparente, os indicadores que são analisados são públicos e basicamente, no essencial, as instituições são tratadas todas da mesma forma. Não existe a possibilidade de se dizer que esta instituição foi beneficiada ou prejudicada, com base em relações que podem existir a nível local, entre os membros da Direção da instituição e os Diretores dos Centros Distritais, por exemplo. Aqui o processo é completamente claro e transparente, todas as instituições concorrem e depois são escrutinadas em termos das taxas de cobertura e dos indicadores e é por essa via que é aprovado um acordo e não outro.

Os timings de resposta às candidaturas são cumpridos?

Esse é o aspeto que tem sido reportado, como um dos problemas do PROCOOP, em que um processo de candidatura passa de um ano para o outro. Ou seja, as candidaturas feitas em 2017 foram aprovadas em termos de Orçamento Programa, para 2018, os acordos que foram a concurso em 2018, foram aprovados em 2019, logo existem instituições que concorrem e que só veem o acordo aprovado vários meses depois.

Apesar de não acompanharmos diretamente o Programa, presumo que tenha a ver com o facto de ser um processo relativamente recente e de existirem uma série de procedimentos que estão a ser afinados, nomeadamente na relação com os Centros Distritais. Também já verificámos que de 2017 para 2018, já se evoluiu, com a correção de algumas situações que haviam corrido menos bem.

Secção 2 – Sobre o papel do Estado na coordenação e fiscalização da resposta social creche

De que forma é posto em prática o modelo de acompanhamento e fiscalização da resposta social creche?

Nós distinguimos sempre entre o que é o acompanhamento e o que é a fiscalização. O acompanhamento é feito pelos Núcleos de Respostas Sociais e a Fiscalização pelo Departamento de Fiscalização.

E quando referi, que na nossa perspetiva, o papel do Núcleo de Respostas Sociais, tinha de ser um papel de pedagogia, mas também regulador, esta é a grande distinção entre as duas áreas. O papel da ação de acompanhamento, sem esquecer a questão do processo de regulação e de chamar a atenção para os aspetos que não estão a ser cumpridos e de solicitar uma regularização desses aspetos, é também um papel da pedagogia e de fazer sugestões, trabalhar com as instituições, sempre que necessário, para em conjunto, melhorarmos o funcionamento da resposta social. Nessa perspetiva somos parceiros e estamos ao lado das instituições para desenvolverem na melhor forma possível a resposta social. E são frequentes as situações em que essa relação é de tal forma boa que são as próprias instituições que contactam com os nossos colegas e que pedem ajuda, inclusive ao nível de formação.

O papel da Fiscalização, não é esse, o papel da Fiscalização não é exercer pedagogia, é unicamente verificar se aquilo que está nos contratos e na regulamentação está a ser cumprido. A Fiscalização tem este papel e tem um âmbito de intervenção diferente, a fiscalização normalmente atua de forma reativa, ou seja na sequência de uma denúncia, mas também pode ser proactiva, mas é menos frequente.

Nas ações de acompanhamento, existe um objetivo, que é definido centralmente, o qual determina que é necessário acompanhar determinada percentagem das respostas sociais no Distrito, temos sempre um objetivo macro que é não deixar passar mais de dois anos sem acompanhar uma resposta social, na fiscalização, isto já não acontece, a Fiscalização atua pontualmente. Atua pontualmente sobre determinada instituição e tira como que uma “fotografia” do que encontrou e efetua uma recomendação e depois a partir daí, por norma, a continuidade do acompanhamento dessa situação é feita pelos Núcleos de Respostas Sociais. A Fiscalização determina o que está mal, pode propor a suspensão do acordo, mas quem executa é o NRS.

Um aspeto que gostaria de chamar a atenção, é o seguinte, o Modelo de acompanhamento tem atualmente cerca de 10 anos, tem a ver com procedimentos que foram definidos em 2008, pois na altura percebemos que o Modelo de acompanhamento às respostas sociais era muito diferente nos 18 Centros Distritais e implementámos um Modelo de acompanhamento único, com fichas de acompanhamento únicas, para que quando fizessem uma visita de acompanhamento a uma creche, quer esta estivesse localizada no Distrito de Bragança ou no de Évora, os aspetos verificados fossem exatamente os mesmos. Este processo tem 10 anos e

precisávamos de dar um salto qualitativo e é nisso que estamos a trabalhar, o Modelo de acompanhamento técnico vai mudar. O acompanhamento vai ter novos instrumentos, muito mais focados numa perspetiva da qualidade da intervenção realizada. E queremos que as ações de acompanhamento sejam feitas, não apenas por Técnicos das Respostas Sociais, mas sempre por equipas conjuntas, entre o NRS e o NIJ, se for uma resposta da área da Infância ou o NIS, se for uma respondada área da Deficiência ou dos Idosos, é uma alteração que se perspetiva nos próximos tempos.

É sempre a mesma vertente, ou seja dupla vertente de pedagogia e de papel regulador.

Na sua opinião o atual quadro regulatório é o adequado, de forma assegurar a qualidade de desempenho das Instituições sem fins lucrativos?

Eu diria que sim. A legislação que está em vigor, se for cumprida, garante a qualidade.

Sem perdermos a noção de que existem vários modelos de intervenção, mesmo na resposta social creche, existem instituições que seguem determinado modelo, outras seguem um modelo diferente e são livres de o fazer, não é a Segurança Social que os impõe. É possível criar modelos pedagógicos diferentes, na forma de trabalhar com as crianças, cumprindo os parâmetros de legislação que são comuns para todas as entidades.

Pois a regulamentação, o que exige, são áreas mínimas em termos de espaços físicos e quadros de pessoal mínimo, para as diversas salas. Agora a forma como se trabalha dentro das salas, existem vários modelos e não é a Segurança Social que os impõe, as instituições têm essa total liberdade, desde que cumpram o que está nos acordos de cooperação.

Pelo que, na minha perspetiva, quer o quadro regulatório, quer o que é feito por via de várias Orientações Técnicas do ISS e da Direção Geral e também por via do Compromisso de Cooperação, é suficiente para se conseguir um modelo de qualidade, assim as instituições trabalhem bem.

A última alteração que ocorreu na legislação da resposta creche, aconteceu em 2011, no âmbito de um processo que visava redefinir capacidades, principalmente para a creche, mas também para a resposta de ERPI. O que essencialmente se procurou fazer, sem mais exigências no quadro de pessoal, foi permitir que em determinados espaços houvesse um aumento da capacidade e portanto, em algumas situações, o que aconteceu foi o aumento da área útil por criança, que passou de 2m para 2,5m. Esta alteração foi trabalhada em conjunto pelos Serviços do ISS, com a Direção Geral e com os representantes das instituições ao nível

das Uniões e procurou-se efetuar uma alteração legislativa equilibrada, sem realização de obras ou sem a necessidade de aumento do quadro de pessoal.

Da experiência que temos tido, da avaliação que temos de oito anos de funcionamento desta legislação, não foi colocada em causa a qualidade dos serviços por essa via, nem a segurança das crianças, a avaliação que fazemos é positiva. O entendimento que foi feito, foi de permitir que existissem mais crianças em cada sala, com estas alterações mínimas, não se colocava em risco, quer a qualidade do serviço, quer o modelo de intervenção com aquele quadro de pessoal.

Faz sentido avaliar e repensar os instrumentos regulatórios e de supervisão em vigor e o modelo que os define e administra?

Neste momento, nós temos um modelo de regulação e supervisão, que passa por estas duas figuras, quer da Fiscalização, quer do Acompanhamento Técnico. Nesta perspetiva de regulação e supervisão, vai ser alterado o Modelo de Acompanhamento, queremos que o Acompanhamento Técnico às respostas sociais, da creche em concreto, seja feito, não só pelo NRS, mas também pelo NIJ do Centro Distrital, queremos aumentar essa perspetiva da qualidade, ou seja perceber a perspetiva do utente, é atualmente um aspeto que queremos melhorar.

No âmbito do Acompanhamento Técnico, hoje em dia, são vistos os aspetos da legislação, do edificado, de funcionamento, mas a questão de perceber a perspetiva dos utentes, neste caso das famílias das crianças, é um aspeto que precisamos de melhorar. Perceber como o utilizador final percebe a resposta é o trabalho que queremos fazer.

Do ponto de vista das consequências, eu diria que o nosso quadro legal dá uma cobertura bastante razoável, ou seja, já temos instrumentos que nos permitem um grau de exigência maior. Porque, como eu disse, se uma instituição não cumpre um determinado aspeto que a legislação exige ou que o acordo de cooperação exige, no âmbito da ação de acompanhamento em que isso é detetado, é dado um prazo para que a instituição cumpra, se a instituição não cumprir, no limite o acordo de cooperação pode ser suspenso, até a situação ser regularizada. No limite ainda, se ao fim do processo de suspensão, que pode ser até 180 dias, a instituição não regularizar essa situação, o acordo cessa automaticamente.

Por outro lado, temos complementarmente a isto, a questão da aplicação de coimas, o regime sancionatório descrito no Decreto-lei 33/2014 e que prevê a possibilidade do regime

sancionatório para três grandes grupos de irregularidades: irregularidades leves, graves e muito graves. As leves, são por exemplo, a não afixação de um documento ou a não disponibilização da ementa e depois temos infrações muito graves, nomeadamente a ausência do quadro de pessoal necessário, situações de sobrelotação e no limite, a abertura de Equipamento sem estar devidamente licenciado ou com acordo de cooperação e nestes casos a lei prevê a aplicação de coimas.

Temos estas duas figuras, por um lado a questão da gestão da relação contratual e por outro lado, a questão da aplicação de coimas. Diria que, em termos do regime sancionatório, já temos uma cobertura razoável, mas na minha opinião, há aspetos que este regime deveria prever e não prevê, nomeadamente a falta de apresentação de Contas por parte da instituição, isto não está previsto, ou se por exemplo, caso se prove que a instituição não privilegia as situações de acesso aos mais desfavorecidos, também não está.

Ou seja, pontualmente existem situações em que poderia haver um outro aspeto, passível da aplicação de coimas, para não irmos diretamente para a suspensão do acordo de cooperação, mas em traços gerais temos uma panóplia de recursos para podermos exigir que uma instituição cumpra o que está no acordo de cooperação, o que já é razoável.

Que tipos de mecanismos devem ser exercidos (novos ou existentes) e como devem ser aplicados?

Foi o que acabei de referir, para além da questão de eventualmente um novo modelo de cooperação, que seria interessante, nem que fosse do ponto de vista de experimentação, quer a questão da aplicação de uma percentagem para os escalões no funcionamento da creche ou então a aplicação de um modelo diferenciado à família, à semelhança do que acontece na RNCCI. Parece-me que seria de testar esse modelo, ainda que só num Distrito ou em vários Distritos, mas só em determinada percentagem de respostas sociais.

Não me choca, que a Segurança Social participe o financiamento de Equipamentos Privados, porque já temos essa experiência na RNCCI, em que a Rede é composta por instituições da Rede Solidária, mas também por Privados, ou seja se a legislação é a mesma, a cooperação não tem de ser exclusiva da Rede Solidária. Mas neste momento, no que diz respeito às creches, o modelo de cooperação que está em vigor, apenas permite a celebração de acordos de cooperação entre entidades da Rede Solidária.

Secção 3- Provisão do bem social creche através dos acordos de cooperação

Face aos objetivos definidos para a provisão da resposta social creche, os acordos de cooperação têm dado uma resposta eficaz? (está assegurado o grau de cobertura da necessidade social; qualidade do serviço, comparticipação atribuída, as mensalidades praticadas...)

Eu diria que há aqui dois pontos, que é o facto de nós termos, ou não, uma taxa de cobertura que dá resposta às necessidades do País e complementarmente a isso, se essa resposta é de qualidade.

Em relação ao primeiro ponto, eu acho que podemos afirmar que sim, que a taxa de cobertura, em traços gerais, responde às necessidades. Há sempre freguesias ou concelhos com uma taxa insuficiente, mas sede de PROCOOP, por exemplo, a creche tem estado sempre presente. Tem havido nas últimas décadas, todos os anos, verba extra para alargamos a rede de creche, quer novos acordos, quer revisão dos acordos de cooperação. Mas, provavelmente a resposta de creche, é a que a nível nacional já tem uma taxa de cobertura mais consentânea com os objetivos do País, já dá uma resposta razoável. Mesmos nas cidades de Lisboa ou Porto, tirando as freguesias históricas, onde não é possível, por exemplo, a existência de espaços para o desenvolvimento da resposta, mas em geral, a taxa de cobertura é bastante razoável.

Depois é diferente dizermos se essa resposta social que existe presta efetivamente um serviço de qualidade e isso só com uma avaliação qualitativa e perceber também a perspetiva que os utentes têm, a tal perspetiva de acompanhamento diferenciado.

Está assegurada a adequação do nível de financiamento do Estado ao binómio custo e qualidade da resposta social/rendimentos das famílias?

Está em curso um trabalho em conjunto com os serviços do Estado, neste caso o ISS, a Direção Geral e as Uniões, no âmbito do que está estipulado no Compromisso de Cooperação 2017-2018, que é o definir o custo técnico das respostas sociais.

Mas dos trabalhos que estão a decorrer, eu diria até que a resposta de creche, é muito provavelmente aquela em que a comparticipação da Segurança Social, está em linha com aquilo que são os custos reais da resposta. Ou seja, existem respostas sociais em que o custo real e quando falo em custo real, falo na despesa associada ao funcionamento, em termos do edificado necessário, dos custos associados ao funcionamento e principalmente o quadro de pessoal que a lei exige. Se nós pensarmos, por exemplo, num ERPI, para 30 utentes, com aquilo

que a lei exige custará cerca de 900,00€ e com a comparticipação da segurança social de cerca de 380,00€, temos a noção de que a comparticipação da Segurança Social é baixa e é por essa via que a comparticipação dos utentes é elevada. No caso da creche, se pensarmos que esta é comparticipada em cerca de 260,00€ e que a média de comparticipações familiares é cerca de 100,00€ a 150,00€, tendo em conta o custo real da resposta social, é uma resposta que se considera adequada.

Não temos a noção, nem isso é uma pretensão das Uniões de haver a necessidade em aumentar muito a comparticipação da resposta de creche. Eu diria que a estrutura de comparticipação está ajustada à estrutura de custos.

Uma coisa é sabermos se garantimos que as pessoas que mais precisam conseguem ter a resposta de creche e aí temos a questão de serem as instituições a selecionarem as pessoas.

Não deveria ser um valor diferenciado por resposta social de acordo com o território?

Com o atual Modelo de Cooperação, podem existir situações em que uma creche está inserida num Bairro social, por exemplo em Setúbal e se os utentes daquela comunidade apresentarem todos baixos rendimentos, aplicando as regras de comparticipação familiar sobre os rendimentos, a comparticipação familiar também será baixa. Portanto, ainda que em teoria, a instituição pudesse selecionar pessoas que pudessem pagar mais, estas simplesmente não existem e então pode-se colocar uma situação em que existe algum défice financeiro. Então aí, a solução seria irmos para aquele mecanismo de que já falámos e de haver uma diferenciação, em que a creche custa 300,00€, aplicando a regra a uma família que só pode pagar 150,00€, isto significa que a Segurança Social pagaria 250,00€. Noutro contexto, pelo contrário, em que temos uma creche num meio diferenciado em que todas as pessoas que estão naquela zona, são de escalões de rendimentos mais elevados, podia colocar-se a questão de outra forma, isto é, se se a resposta custa 300,00€, mas a pessoa pode pagar 250,00€, então a Segurança Social só pagaria 50,00€, este seria um dos mecanismos.

Neste tipo de situações em que efetivamente existem desigualdades no funcionamento das respostas, nas Contas apresentadas e na sustentabilidade das próprias instituições, em função do contexto em que estão inseridas. E essa é uma das críticas que é feita a este modelo de cooperação, que é participar sempre da mesma forma, independentemente do contexto, quer das famílias, quer do contexto territorial e socioeconómico em que a instituição está inserida.

A inexistência de qualquer obrigação relativamente à percentagem mínima de utentes de escalões de rendimentos mais baixos, não permite que uma creche financiada pelo Estado possa, em teoria, não ter nenhuma criança de origem social economicamente mais carenciada?

Efetivamente, essas situações acontecem. Mas por outro lado, também sabemos que existem situações de creches em que todos os utentes de escalões mais baixos e no limite, não pagam nada. São situações em que, por exemplo, o pai está desempregado e a mãe recebe apenas o salário mínimo e quando vamos calcular a comparticipação familiar, são cerca de 20,00€ a 30,00€ de comparticipação.

Esses dois extremos são possíveis, eu diria que na maioria dos casos, há um equilíbrio na seleção que as instituições vão fazendo e têm utentes dos vários escalões de rendimento, desde utentes que pagam pouco a utentes que pagam mais, procurando um equilíbrio. E depois existem os extremos, em que a instituição só pensa em selecionar pessoas dos escalões mais elevados e aí, efetivamente, podemos chegar à conclusão de que a instituição não necessita de um acordo de cooperação. Outras instituições que só têm utentes de baixos rendimentos, a situação a médio prazo, também não é positiva, na medida em que coloca em risco a sua sustentabilidade financeira. Mas sim, no atual Modelo de Cooperação, estas situações extremas são possíveis.