Universidades Lusíada

Branco, Francisco José do Nascimento, 1952-

Municípios e políticas sociais em Portugal

http://hdl.handle.net/11067/3886

Metadados

Data de Publicação 1991

Resumo Neste texto analisa-se a intervenção municipal na esfera social numa dupla perspectiva. Por um lado procura-se caracterizar o actual estatuto das autarquias no quadro das relações entre a Administração Central e a Administração local nos domínios sociais e no contexto geral das políticas sociais em Portugal. Por outro lado, avançam-se alguns elementos de caracterização, tendências e perspectivas das políticas sociais municipais em Portugal. Em termos de perspectiva analítica concebe-se que o po...

Palavras Chave Administração municipal - Portugal, Portugal - Política social

Tipo article

Revisão de Pares no

Coleções [ULL-ISSSL] IS, n. 05-6 (1991)

Esta página foi gerada automaticamente em 2024-10-12T03:10:02Z com informação proveniente do Repositório

http://repositorio.ulusiada.pt

MUNICÍPIOS E POLÍTICAS SOCIAIS EM PORTUGAL (a)

Francisco N. Branco *

RESUMO

Neste texto analisa-se a intervenção municipal na esfera social numa dupla perspectiva. Por um lado procura-se caracterizar o actual estatuto das autarquias no quadro das relações entre a Administração Central e a Administração local nos domínios sociais e no contexto geral das políticas sociais em Portugal. Por outro lado, avançam-se alguns elementos de caracterização, tendências e perspectivas das políticas sociais municipais em Portugal.

Em termos de perspectiva analítica concebe-se que o poder local se articula com a Administração Central através de um conjunto de relações conflituais de autonomia e dependência que configuram, de um modo geral, um espaço de exercício do poder autárquico entendido como a capacidade de seleccionar e excluir alternativas. Deste modo, simultaneamente ao esforço de esclarecer diferentes vectores do actual estatuto das autarquias locais face à Administração Central, importa interrogar as iniciativas municipais no domínio social, enquanto expressão do seu exercício de poder nesta esfera particular.

I. O PODER LOCAL E OS RUMOS DAS POLÍTICAS SOCIAIS EM PORTUGAL

1. Quadro jurídico e institucional

Anteriormente a Abril de 1974, as autarquias locais estiveram praticamente afastadas de qualquer intervenção significativa no domínio das políticas sociais. Apresentando-se como serviços locais do Estado, a quem cabia a realização de obras de infra-estruturas e o desempenho de funções fiscalizadoras e policiais, os municípios alhearam-se deste modo da construção de equipamentos, da organização de serviços, do desenvolvimento

---

* Assistente Social e Professor do ISSS de Lisboa

(a) O presente texto constitui uma versão ampliada da comunicação apresentada no Colóquio «Municípios, Acção Social e Desenvolvimento Local», realizado em Junho de 1989 pelo ISSS de Coimbra.

de programas de intervenção fundamentais para a vida das populações locais, como a acção social, a prestação de cuidados de saúde, a educação, a habitação social. O Código Administrativo apenas consignava algumas competências de carácter assistencial.

Concretamente o Art.º 48.º, relativo às atribuições de cultura e assistência, estipulava para os municípios rurais: 1) a criação de instituições de assistência escolar; 2) o auxílio a estabelecimentos particulares de educação e instrução e obras de formação educativa da juventude existentes no concelho; 3) o auxílio para sustatenção dos expostos e crianças desvalidas ou abandonadas; 4) o internamento de alienados e hospitalização dos doentes do concelho; 5) a assistência aos mendigos.

Relativamente ao enquadramento jurídico das atribuições autárquicas após Abril de 1974, o texto constitucional, ao consignar como atribuição das autarquias locais a prossecução dos interesses próprios das populações respectivas, consagrou como competência municipal a intervenção em matéria de políticas sociais. A lei 79/77, seguindo neste aspecto de perto o Código Administrativo, apontava a título exemplificativo como atribuições municipais apenas a *educação e ensino.* Mais tarde, em 1984, na primeira revisão da legislação autárquica, a nova Lei das atribuições e competências (D.L. n.º 100/84) viria a consagrar explicitamente a área da *saúde* como atribuição das autarquias locais. A Lei n.º 25/85, ao introduzir várias alterações ao D.L. n.º 100/84, viria a integrar entre as atribuições específicas a *protecção à infância e terceira idade.* No entanto, o Decreto-Lei n.º 77/84, que efectivamente prevê a transferência de novas competências para a administração local em matéria de investimentos não viabilizou até ao presente uma efectiva descentralização no domínio social.

Efectivamente, não se processou, nem está prevista, a transferência de competências na área da *Segurança Social* nomeadamente no que respeita à Acção Social. A Lei de Delimitação de Investimentos prevê que os Centros Regionais de Segurança Social poderão estabelecer acordos com as Câmaras Municipais para a construção de creches, jardins de infância, centros de dia e lares para idosos num exercício de competências em regime de colaboração (Art.º 12, n.º 5).

A transferência, prevista na lei (Art.º 8 g/), de competências no domínio da *Saúde* não foi até ao momento objecto de regulamentação pelo o que neste sector não teve lugar qualquer processo de descentralização.

No domínio da *Educação e Ensino*, a administração local detém algumas competências exclusivas sem que se tenha cumprido até ao presente o programa de transferências previsto na Lei.

Relativamente à *Habitação,* prevê-se na Lei como competência a ser exercida pela administração central ou pelas autarquias locais mediante acordos de cooperação. No entanto tem persistido a indefinição dos termos dos contratos de colaboração entre o Estado e as autarquias neste domínio.

Uma análise global e genérica permite assim concluir que os municípios não detém um conjunto significativo de atribuições no domínio das políticas sociais.

Uma visão mais aprofundada das relações entre a Adm. Central e a Adm. Local na esfera social requer uma análise mais fina da situação nos diferentes sectores no quadro da evolução e tendências das Políticas Sociais em Portugal. É essa análise que ensaiaremos seguidamente.

1.1. Segurança Social

Como se assinalou o essencial das competências nesta área cabe à Adm. Central, quer no que se refere às prestações pecuniárias, quer no que diz respeito à acção social.

No quadro da Lei de Bases da Segurança Social — Lei n.º 28/84 de 14 de Agosto, as autarquias locais não integram o leque das instituições da Segurança Social situando-se fora do Sistema no âmbito das entidades a quem a Lei reconhece a possibilidade de desenvolver «Iniciativas Particulares» no domínio da acção social (IPSS, casas do povo e empresas) de acordo com as orientações normativas estabelecidas pelo Sistema de Segurança Social. Como se referiu, a Lei de Delimitação de Investimentos prevê a celebração de acordos entre os Centros Regionais e as Câmaras Municipais de modo a proceder à transferência de competências no domínio da acção social. Não se conhecem no entanto casos em número significativo de celebração de contratos. De resto, a legislação que regulamenta a celebração de contratos-programa entre o Governo e as autarquias locais não considera a área da acção social/segurança social (D.L. n.º 384/87, de 24 de Dezembro — art.º 3.º).

A intervenção concomitante dos Centros Regionais, autarquias locais e agentes sociais diversos conduz no entanto, com frequência, a situações de descoordenação de actuações e à sobreposição de utilização de recursos, a colocar com reforçada acuidade o problema da coordenação social ao nível local. Refira-se que uma pluralidade de agentes sociais — Misericórdias, Centros Paroquiais, Associações de Solidariedade Social, Serviços do Sistema de Segurança Social — reconhecem a sua necessidade e importância atribuindo aos municípios o exercício informal dessas funções, mas sem a consequente tradução institucional ([1]).

Este aspecto tem aliás paralelo na situação dos municípios no âmbito dos *Conselhos Regionais de Segurança Social,* órgão de participação regional instituído pelo D. Reg. n.º 26/83 de 21 de Março, e em que as autarquias locais estão ao mesmo nível que as estruturas de representação sindical e patronal, instituições privadas de solidariedade social, entre outros agentes sociais. Acrescendo que em alguns distritos estes órgãos consultivos não foram ainda criados.

Deste modo, no actual quadro de relações entre a Adm. Central e Adm. Local no domínio da Segurança Social, o estatuto das autarquias locais configura-se como:

a) Papel supletivo no domínio da acção social, quer no que se refere aos equipamentos, quer no tocante à prestação de serviços e outras modalidades de acção social;

b) Dependência dos Centros Regionais para a celebração de acordos ou contratos-programa que lhe outorguem competências exclusivas em matéria de equipamentos de acção social;

c) Paridade institucional com outros parceiros sociais (associações sindicais, associações patronais, IPSS, trabalhadores dos Centros Regionais, associações familiares e associações de reformados) na administração da Acção Social.

1.2. Saúde

Os municípios portugueses estão afastados da prestação de cuidados de saúde, competência detida em exclusividade pela Administração Central.

Como assinala Campos «Os municípios não são já hoje em Portugal, como o foram até há... anos, ou como sucede em muitos países europeus, responsáveis pela prestação de cuidados médicos às populações. Até há... anos, existiam médicos de partido pagos pelas câmaras, para cuidar dos munícipes pobres. Essas funções foram integradas na rede dos cuidados de saúde primários, criada com a reforma de 1971, ou foram sendo sucessivamente absorvidos pelos médicos ligados à então Previdência Social» (Campos, 1984) (citado em Campos, 1987: 20).

Não obstante, a Lei de Atribuições e Competências (D.L. n.º 100/84, de 29 de Março) consagra a saúde como uma atribuição autárquica [Art.º 2.º e)] e o D.L. n.º 77/84 prevê que os Centros de Saúde passem a ser uma competência exclusiva das autarquias locais, o que até ao presente não se verificou, e a acontecer poderia produzir importantes alterações na distribuição de competências entre a AC e a AL neste domínio, tudo dependendo no entanto da regulamentação específica que se viesse a adoptar nomeadamente no que se refere à gestão e funcionamento daqueles equipamentos.

De qualquer modo os municípios em Portugal são estruturas decisivas na área da saúde, pois intervêm de forma directa em muitos factores condicionantes da saúde pública nomeadamente no que se refere à saúde ambiental e às condições de lazer proporcionadas aos habitantes bem como no âmbito da educação para a saúde (Campos, 1987: 22).

Na análise das relações entre a AC e a AL neste domínio importa igualmente referir que o Regulamento dos Centros de Saúde (Desp.º Normativo n.º 97/83, de 22 de Abril) institui a *«Comissão Consultiva de Saúde»* em que tem assento um representante da autarquia local, a par de outros agentes sociais, o que pode constituir, pelo seu âmbito local e número restrito de elementos, uma instância de coordenação das políticas locais ao nível dos cuidados de saúde primários. Refira-se no entanto que, a par de variadas experiências de colaboração entre a direcção dos centros de saúde e as autarquias, se verifica a não constituição e/ou funcionamento regular, em muitos municípios, das comissões consultivas de saúde.

Deste modo igualmente se constata ser de carácter consultivo e intervenção supletiva o actual estatuto autárquico na administração de cuidados de saúde primários.

1.3. Educação e ensino

Nesta área, como se referiu, os municípios vêm exercendo desde há alguns anos algumas competências no domínio dos equipamentos escolares nomeadamente no que se refere às escolas primárias (competência exclusiva) e jardins de infância da rede pública (em regime de colaboração com a AC).

Em 1984, a Lei de Delimitação de Investimentos estabelece um programa de transferência de competências, relativas à educação pré-escolar e ensino básico, que abrange os equipamentos escolares, centros de alojamento, transportes escolares, acção social escolar, a ocupação dos tempos livres e ainda os equipamentos para a educação de base de adultos.

Este programa não foi no entanto até ao momento concretizado. Apenas se registou a transferência de competências no domínio dos transportes escolares ([2]) (D.L. n.º 299/84, de 5 de Setembro) e da acção social escolar ([3]) (D.L. n.º 399-A/84, de 28 de Dezembro) apesar de, como a lei prevê, o OGE de 1988 (e igualmente o de 1989) ter estipulado a transferência para os municípios «do pessoal não docente dos estabelecimentos de educação pré-escolar, do ensino primário e do ciclo preparatório TV» (Art.º 67.º).

De qualquer modo, o actual leque de competências e uma importante intervenção autárquica nos domínios da educação não formal e acção socioeducativa delimitam um campo de actuação municipal na área da educação que não tem correspondência com o papel atribuído ao poder local na administração do ensino. Como assinala Licínio Lima «À intervenção autárquica em diversas áreas educativas não tem correspondido uma política de descentralização a nível municipal e regional, de tal forma que em muitos casos se pode afirmar que os investimentos realizados e as responsabilidades assumidas não têm paralelo no plano da participação na administração dos estabelecimentos de ensino» (L. Lima, 1987: 18).

Até ao presente, a participação autárquica no sistema educativo tem sido bastante reduzida tendo apenas como canais o assento da Assoc. Nacional de Municípios no Conselho Nacional de Educação e a presença (nem sempre concretizada) nos conselhos consultivos dos orgãos de gestão pedagógica das escolas e centros de educação pré-escolar.

Ao estabelecer-se o quadro geral do sistema educativo, a Lei de Bases Outubro de 1986 (Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro), não procede a uma definição clarificadora e coerente das funções dos municípios neste domínio.

De facto, embora cometendo aos municípios «funções de administração e apoio educativos» remete-se para lei especial a sua concretização. Igualmente, ao mesmo tempo que se consagra a intervenção autárquica, no que se refere à educação pré-escolar, ensino especial e à educação extra-escolar, já relativamente ao ensino básico e secundário se adoptam disposições pouco explícitas que apontam para um estatuto de colaboração entre a AC e AL pois «pressupõem a cooperação dos órgãos autárquicos em certas actividades escolares, mas não lhes atribuem competências específicas para além da participação nas actividades programadas pelas escolas, nem sequer uma intervenção privilegiada em relação a outras entidades locais...» (A. Fernandes, 1987: 535).

Refira-se no entanto que as propostas da Comissão de Reforma do Sistema Educativo ampliam o poder das autarquias na administração dos estabelecimentos de ensino ao consagrar a sua participação, ainda que sem estatuto privilegiado em relação a outros agentes locais, nos órgãos de direcção das escolas básicas, secundárias e centros de educação pré-escolar, bem como ao prever a criação do *«Conselho Local de Educação»* como órgão de consulta, apoio técnico e coordenação das actividades educativas na área de um município e contando com a participação de representantes da autarquia municipal ([4]).

Finalmente, atente-se que, a título de progressiva colaboração do poder local na modernização das infra-estruturas do ensino, a lei do OGE de 1989 autoriza o Governo a celebrar protocolos com as autarquias nos domínios da «construção, apetrechamento, manutenção e gestão de estabelecimentos do 2.º e 3.º ciclos do ensino básico, do ensino secundário, escolas profissionais e residências de estudantes». Esta actuação, a exercer em regime de colaboração, exige a afectação de recursos próprios das autarquias provenientes do FEF ou de fundos comunitários.

Instituto Superior de Serviço Social
LISBOA
BIBLIOTECA

Deste modo, podemos caracterizar o actual estatuto autárquico no domínio da educação como:

a) Papel significativo na promoção de equipamentos escolares e administração de serviços sociais de apoio, e eventualmente mais importante, no quadro de redefinição de funções entre as AC, AR e AL no contexto da reforma do sistema educativo;

b) Participação limitada na administração da educação apesar de se perspectivar um aprofundamento do papel atribuído às autarquias locais.

1.4. Habitação

Relativamente a este sector, os municípios portugueses não detêm competências exclusivas neste domínio nomeadamente no que se refere à promoção habitacional. A sua intervenção, ainda que possível sob a forma de pequenos programas, está no essencial (no lançamento de iniciativas de dimensão e características adequadas às carências habitacionais registadas na sociedade portuguesa) dependente de financiamento central.

Esta situação que se registava já antes de 25 de Abril de 1974, foi particularmente agravada com a extinção do Fundo de Fomento da Habitação em 1982.

Desde então e durante vários anos, o sistema institucional de produção de habitação pelo Estado permaneceu mergulhado numa situação de indefinição e ambiguidade.

Na sequência da extinção daquele organismo, responsável pela promoção pública de habitação, e na ausência de uma regulamentação específica da delimitação de competências entre a A. Central e A. Local, o Governo através da Resolução n.º 11/83 considera que: «Na sequência da descentralização administrativa, decisivamente impulsionada pela Lei n.º 1/79, de 2 de Janeiro, que estabelece o regime de autonomia financeira das autarquias locais, *é às câmaras municipais que fundamentalmente deve competir a iniciativa da promoção directa da habitação social. (...) com os seus recursos próprios e por meio de empréstimos...*» (sublinhado nosso). Assim, através do D.L. n.º 220/83 de 26 de Maio o Governo estabelece um novo regime de crédito para o lançamento de programas de habitação pelos municípios (alargado igualmente a outros organismos públicos e privados).

No entanto, a Lei de Delimitação de Investimentos não viria a consagrar a habitação como competência exclusiva dos municípios. Isso mesmo foi explicitamente reconhecido pelo Governo no preâmbulo do D.L. n.º 366/85, de 11 de Setembro, no qual se afirma que: «A promoção de habitação social não é, contudo, atribuição exclusiva quer das autarquias quer da administração central.» O D.L. n.º 77/84, de 8 de Março, ... não toma posição expressa sobre a matéria. Não sendo, pois, o encargo com os investimentos, neste domínio, exclusivamente municipal, cabe no quadro dos investimentos sujeitos ao regime de coordenação e cooperação.

O reconhecimento da vigência do regime de coordenação e cooperação entre a A. Central e as autarquias em matéria de habitação não veio alterar significativamente o estatuto autárquico neste domínio uma vez que os seus termos têm sido definidos unilateralmente pela A. Central e em condições perfeitamente desajustadas das carências habitacionais do país, dos rendimentos da maioria das famílias portuguesas e da situação financeira das autarquias locais.

O sistema de financiamento estabelecido pelos diplomas legais regulamentadores de vários programas habitacionais de promoção municipal comprova o que vimos afirmando.

SISTEMA DE FINANCIAMENTO A PROMOÇÃO MUNICIPAL

Programa	Bases Legais	Condições de Financiamento
Empréstimos às Câmaras para venda	DL 220/83	Empréstimos bonificados (1/3 da taxa contratual) pelo prazo máx. de 3 anos de 85% a 100% do valor da habitação
Empréstimos às Câmaras para arrend. social	DL 110/85 DL 366/86	Empréstimos bonificados (40% da taxa máxima) pelo prazo de 25 anos, até 85% ou 100% do valor da habitação
Realojamento de barracas	DL 110/85 DL 226/87	Comparticipação de 50% a fundo perdido
Renovação Urbana e recuperação de habitações	DL 449/83 D.º 4/SEHU/85 p.ª 373/86	Empréstimos bonificados por 10 anos até 750 contos/fogo

Fonte: Elaborado a partir de (A. Fonseca Ferreira, 1988)

A análise destes instrumentos financeiros evidencia que: «O recurso ao sistema exige disponibilidades financeiras de complemento significativas e, apesar das bonificações, as actuais taxas de juro e os prazos de amortização são incompatíveis com a produção de habitação social para populações total ou parcialmente insolventes.» (A. Fonseca Ferreira, 1988)

Refira-se ainda que persistem aspectos insuficientemente clarificados quanto aos critérios de selecção dos projectos municipais a apoiar pelo Estado. Igualmente importa assinalar que os municípios não têm tido tratamento preferencial face a outros promotores de habitação como as cooperativas de habitação e as empresas privadas.

Uma análise mais aprofundada das relações entre a Adm. Central e a Adm. Local no domínio social, parece assim confirmar que «nas áreas socioculturais, ou não houve descentralização ou trata-se de *competências mal definidas,* nem sequer reguladas por contratos-programa como, nalguns casos a lei previa». (Portas, 1988: 71) e ainda que, nos casos em que a transferência ocorreu, estamos face a segmentos capilares e menos significativos da esfera da reprodução social.

Igualmente se pode concluir que o papel atribuído ao poder local na administração das políticas sociais é no essencial *consultivo, sem correspondência com a dimensão e importância das funções efectivamente assumidas* pelas autarquias locais e pouco consentâneo com a legitimidade democrática de que estão investidas face a outros agentes locais.

2. As funções autárquicas na esfera social no quadro da reestruturação do Estado-Providência

O processo de institucionalização do poder local em Portugal tem lugar num contexto sócio-histórico de crise económica e de reestruturação do Estado, de crise do «modelo keynesiano» de Política Social (Estado de Bem-Estar Social) e de avanços no sentido de um modelo institucional de política social marcado pela redução do compromisso social do Estado e pela extensão do mercado no âmbito das políticas sociais.

Nesta conjuntura ganha, segundo alguns autores, particular relevância a *reorganização dos governos locais,* das suas competências e funções, da sua relação com a Administração Central ([5]). Nesta perspectiva, a Administração Local será uma área importante dos reajustamentos da intervenção do Estado de Bem-Estar.

Na Europa comunitária os caminhos revelam-se diversos, condicionados quer pela tradição política particular, quer pela orientação política dos Governos centrais, quer ainda, de modo relevante, pelos efeitos sociais concretos decorrentes das transformações económicas registadas.

Numa orientação pode assinalar-se a coexistência de um *processo de descentralização* de algumas funções na esfera social para as autarquias locais e regionais, com o desenvolvimento de estratégias que visam reduzir a procura do Estado e a privatização de domínios de prestação de serviços e gestão de transferências sociais.

Noutra orientação, uma estratégia predominante de diminuição das despesas públicas através da privatização das políticas sociais concorre, com reformas da Administração Local tendentes a limitar as despesas locais no domínio social (quer pela sua redução, quer pelo aumento das taxas cobradas) com efeitos directos nas políticas redistributivas dos serviços locais ([6]).

Na primeira tendência parecem situar-se a França e Espanha. Na realidade, em Espanha, após a consagração constitucional das comunidades autónomas e dos municípios como entidades locais territoriais de base, a Lei de Bases do Regime Local (Lei 7/1985, de 2 de Abril) estabelece como competência autárquica a prestação de serviços sociais e de promoção e reinserção social, tendo sido posteriormente aprovadas as leis autonómicas sobre «Serviços Sociais» e cometida aos municípios a responsabilidade da prestação dos «Serviços Sociais Comunitários».

Em França, após 1988 é definido como competência municipal de exercício obrigatório «le service communal d'action sociale» abrangendo a assistência a pessoas e grupos sociais em situação de risco/carência e a organização de serviços de apoio à infância, idosos e outros grupos sociais ([7]).

Em Portugal este processo parece revestir-se de formas ambíguas e contraditórias.

Vejamos, de uma forma sucinta, algumas características e tendências que se registam nos sectores da política social que temos vindo a considerar.

No domínio da *Segurança Social,* e sem prejuízo do caminho que foi percorrido, as políticas prosseguidas estão longe de se poderem considerar socialmente eficazes se se

atentar nomeadamente nos montantes e evolução dos valores reais registados pelas diversas prestações pecuniárias e particularmente as pensões ([8]), se se analisar a taxa de cobertura de serviços e equipamentos de acção social proporcionada pela rede pública (mesmo considerando os estabelecimentos das IPSS) se se considerar o fraco crescimento e mesmo redução da participação das despesas da Segurança Social no PIB que se vem registando nos últimos anos.

Noutra dimensão, se o papel dos agentes particulares sempre foi reconhecido e até estimulado (as IPSS constituem a infra-estrutura-base da acção social) tende hoje a ser exclusivo face à perspectiva da transferência de equipamentos sociais e serviços estatais para a sua administração.

É neste quadro que se torna necessário inscrever a análise do papel atribuído às colectividades públicas locais neste domínio. Assim, a não atribuição de funções de administração da acção social aos municípios parece filiar-se numa lógica de contenção da despesa pública social e de redução dos serviços públicos no âmbito do Sistema de Segurança Social. Efectivamente, dada a maior proximidade do poder local dos problemas sociais locais, dada a sua maior «sensibilidade» às pressões locais e face à natureza distributiva dos serviços em causa, a transferência dessas funções constituiria um vector de pressão sobre as despesas públicas, um potencial de conflito entre a AC e a AL referente à afectação de recursos e o que não é certo secundário, um importante factor de legitimação para o poder local.

Na área da *Saúde,* para além dos resultados positivos que se reconhecem — melhoria da situação de saúde dos portugueses, cobertura da população pelo SNS e outros subsistemas, maior acesso aos serviços públicos de saúde... — a par da persistência de importantes assimetrias regionais e desigualdades sociais na fruição de cuidados de saúde, assiste-se a uma crescente e acelerada transferência de recursos públicos para o sector privado convencionado em detrimento do investimento dos recursos públicos na melhoria da cobertura, equipamento e prestação de serviços de saúde pelos serviços públicos num exercício efectivo da função reguladora do Estado ([9]).

Deste modo não surpreende que os municípios estejam arredados da prestação dos cuidados de saúde uma vez que lógica de desenvolvimento que se vem registando actualmente no sector não privilegia o SNS nem uma estratégia de cuidados de saúde primários.

No sector da *Educação* verificam-se tendências de algum modo divergentes uma vez que, a par de uma crescente importância do sector privado da educação e mesmo alguns propósitos privatizadores (como é o caso da rede pré-escolar), se perspectiva um movimento de alargamento das competências e poderes autárquicos neste domínio, envolvendo é certo, um esforço financeiro acrescido para os municípios.

Vejamos igualmente algumas características e tendências que se registam no domínio da *habitação.*

São suficientemente conhecidas as necessidades sociais não satisfeitas nesta área. No entanto, as políticas habitacionais prosseguidas em Portugal no período 1970-1986 estão longe de se terem revelado socialmente eficazes ([10]).

Reportando-nos a alguns vectores fundamentais, como o «regime de aquisição de casa própria» e a «promoção de habitação social», podemos constatar que na primeira vertente se tem operado uma mobilização avultada de recursos públicos com um efeito redistributivo reduzido ao ser utilizado predominantemente pelas classes médias e mesmo assim exigindo taxas de esforço elevadas das famílias mutuárias. Por outro lado, assiste-se a uma reduzida mobilização de recursos do Estado para a produção de habitações sociais o que reitera a situação de desigualdade e marginalização social a que estão sujeitas inúmeras famílias portuguesas privadas de alojamento em condições satisfatórias.

Igualmente significativa se revela a política de alienação de fogos propriedade do Estado traduzida na criação de um Instituto especificamente criado para esse fim — IGAPHE, Instituto de Alienação e Gestão do Parque Habitacional do Estado — e na realização de campanhas de «marketing social» no sentido de sensibilizar os arrendatários a adquirirem as suas habitações. Visa-se deste modo reduzir a responsabilidade dos poderes públicos na gestão destes bairros reforçando a política de desinvestimento estatal no domínio da habitação social.

Apesar de após 1974 se ter verificado uma maior intervenção do Estado na produção de habitação social (17% da produção de habitação em 1977 contra 5,7% em 1973 e posterior estabilização nos 14/15% até 1982) a promoção pública nunca atingiu os níveis registados noutros países europeus nas décadas de 50 e 60 pelo que o sector público nunca ocupou um papel preponderante face ao sector privado.

Não obstante, depois de 1982 assiste-se a uma redução estratégica da despesa pública da Administração Central na habitação e nomeadamente na promoção de habitação social. Em 1985 a produção de habitação pelo Estado representa 6,1%.

Nesta orientação dois vectores se articulam: a «reprivatização» e a «municipalização forçada». Na verdade ao mesmo tempo que ocorre a liberalização progressiva das regras de intervenção no sector reforçando-se o papel regulador do mercado verifica-se a atribuição de novas e alargadas funções aos municípios na promoção habitacional e exige-se a sua efectiva comparticipação financeira mas sem que tal se registe no contexto de um processo de transferência de competências financeiramente enquadrado (F. Ferreira, 1988).

Ainda assim, os financiamentos postos à disposição dos municípios entre 1984-1987 representam menos de 10% do crédito utilizado pelo INH e correspondem a uma média inferior a 700 fogos/ano num contexto em que as Cooperativas se apresentam como promotor privilegiado ([11]).

Parece então poder concluir-se que, a redefinição do papel do Estado em Portugal, face a contradições semelhantes às registadas noutros países no contexto pós-emergência da crise fiscal do Estado, não privilegia a descentralização na reorganização dos governos locais e suas funções surgindo como predominante uma estratégia de privatização ainda que a articulação privatização/descentralização assuma contornos distintos consoante os sectores da política social em causa.

Deste modo parece não se ter ultrapassado efectivamente a «alternativa estatização/privatização» a que se referiu Rosanvallon, e estar por explorar o espaço aberto e flexibilizador das políticas sociais que ao desenvolver o vector da *descentralização* não tem inevitavelmente que produzir uma nova polaridade entre a estatização e a municipalização.

II. ELEMENTOS PARA A CARACTERIZAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS MUNICIPAIS EM PORTUGAL

O enquadramento jurídico «imperfeito» e restritivo das competências municipais nos domínios sociais, o papel supletivo que aos municípios está cometido nesta área e o lugar não privilegiado que lhe é atribuído no painel dos agentes locais estrutura um quadro limitador da autonomia municipal face à A. Central na esfera social.

Este estatuto não anula no entanto as possibilidades de intervenção municipal neste campo, não só porque em absoluto a lei taxativamente o não impede ([12]), porque as competências objecto de delimitação entre a A. Central e A. Local se reportam no essencial aos equipamentos, o que está longe de esgotar o campo de intervenção municipal na esfera social, e ainda porque, e fundamentalmente, as autarquias podem, ao transformar a sua «potencialidade decisional em capacidade decisória» (Mozzicafreddo et al, 1988) desenvolver processos de liderança, coordenação e concertação com os agentes sociais locais, com os serviços públicos e privados e com os agentes políticos.

A experiência portuguesa de poder local revela que os municípios portugueses desenvolveram até hoje um leque diversificado de acções no domínio social, por iniciativa própria e em colaboração com agentes sociais e serviços locais da A. Central, com relativa independência da existência ou não de um enquadramento jurídico adequado e potenciador.

Na impossibilidade de proceder a uma apresentação sistematizada da intervenção municipal na esfera social ([13]) apontam-se alguns domínios e experiências significativas.

1) Na área da *segurança social/acção social:*
   - Construção de equipamentos de apoio à infância, juventude e população idosa;
   - Organização e prestação de serviços de acção social para:
     - Idosos (apoio domiciliário, ocupação de tempos livres...);
     - Infância (formação e apoio a amas, organização de ATL...);
     - Deficientes (levantamento e estudo da sua situação, assegurar de transportes...);
     - População feminina (acções de informação...);
   - Apoio material e financeiro a organizações sociais (Associações, IPSS, CERCI...);
   - Programas de integração e desenvolvimento comunitário;
   - Acções de sensibilização da opinião pública/comunidade para a problemática dos idosos e deficientes;
   - (...)
2) Na área da *saúde:*
   - Estudos e levantamentos da situação sanitária e de saúde locais;
   - Acções de educação para a saúde nos domínios da educação alimentar, aquisição de comportamentos saudáveis, vacinação, saúde materno-infantil, planeamento familiar, saúde oral...

     [Tenha-se em consideração que neste domínio, como refere C. Campos (1987 22), a acção dos municípios é imprescindível (a par de outros agentes) já que os serviços de saúde não chegam a atingir anualmente mais de 20% da população];
   - Criação de unidades de atendimento e prestação de cuidados de saúde (na ausência de serviços locais de saúde operacionais);

— Construção de equipamentos destinados à instalação de serviços de saúde — Centros de saúde;
— Obras de saneamento, abastecimento de água potável, melhoria das condições ambientais e higiene pública;
— Participação nas Comissões Consultivas dos Centros de Saúde e Núcleos de Educação para a Saúde;
— (...)

3) Na área da *Educação e Ensino:*
— Projectos e acções orientadas para a ligação escola-meio;
— Formação de professores e outros agentes educativos;
— Acções de formação e sensibilização de professores para o património e vida local;
— Colaboração com as equipas e núcleos de ensino integrado;
— Acções de educação de base de adultos;
— Participação em programas de promoção do sucesso escolar;
— Programas de educação extra-escolar e acção socioeducativa;
— Acções de formação profissional para jovens e adultos;
— Acção social complementar;
— Atribuição de bolsas de estudo a estudantes universitários naturais e residentes;
— Apoio material e logístico às escolas de diferentes graus de ensino;
[Para além naturalmente das actividades desenvolvidas no exercício das competências exclusivas.]

No entanto, o alargamento e aprofundamento da intervenção municipal na esfera social tem-se processado de um modo progressivo e a um ritmo relativamente moderado pelo menos se considerarmos a evolução dos investimentos municipais.

Como se comprova pela leitura do quadro seguinte a acção das câmaras incidiu principalmente no urbanismo, rede viária e saneamento básico, sectores que representaram 74,5% das despesas de investimento municipal entre 1977 e 1983 contra 17,3% nos «Sectores Sociais», com 11,7% na habitação, 4,8% na educação (e desporto) e 0,8% na acção social.

Registe-se igualmente que no mesmo período se verificou uma tendência negativa na evolução do investimento na habitação (17% em 1977 para 7% em 1983) a par dum crescimento positivo no sector da educação e desporto (4% em 1977 para 7% em 1983).

REPARTIÇÃO SECTORIAL DAS DESPESAS DE INVESTIMENTO DOS MUNICÍPIOS (%)

SECTORES	1977	1979	1981	1983	M
URBANIZAÇÃO *	76	71	74	77	74,5
S. SOCIAIS	21	16	16	16	17,3
HABITAÇÃO	17	12	10	8	11,7
EDUCAÇÃO	4	3	5	7	4,8
A. SOCIAL	—	1	1	1	0,8
OUTRAS	3	13	10	7	8,2
TOTAL	100	100	100	100	100

* Urbanização, saneamento e rede viária
Fonte: Contas de Gerência Municipais e O.E.
[Elaborado a partir de (Mozzicafreddo et al, 1988)]

Deste modo, a esfera social não tem constituído um domínio privilegiado da acção municipal pelo menos no que respeita à política de investimento o que se explicará: a) pelo estado de carência em infra-estruturas-base; b) pelo peso, numa 1.ª fase, da implementação de «obras públicas» numa continuidade entre a tradição municipal do Estado Novo e as autarquias locais democráticas; c) pelo peso financeiro exigido pela prossecução de atribuições tradicionais agravado por uma conjuntura de austeridade financeira das autarquias; d) pela persistência da centralização, resistências e hesitações na transferência efectiva, e financeiramente enquadrada, de competências na área social; e) pela fraca dinâmica da sociedade local...

O estado de carência em infra-estruturas sociais e um elevado grau de insatisfação das necessidades sociais básicas, a procura de uma legitimidade activa num contexto de expectativas e reivindicações de melhoria das condições de vida, pelas populações locais, explicarão a intervenção significativa de um conjunto de municípios nos domínios sociais.

Na nossa hipótese intervieram nesta dinâmica factores como: a) as características socioeconómicas locais; b) a natureza do projecto político local; c) a dinâmica dos agentes sociais locais; d) a articulação-cooperação com as estruturas da administração central e seus serviços locais.

Numa primeira fase, o equipamento constituiu a componente mais significativa das políticas sociais municipais para o que terão contribuído não só as carências então existentes mas igualmente outros factores nomeadamente o valor simbólico e eficácia do equipamento numa estratégia de legitimação política.

Mais recentemente desenham-se novas tendências nas políticas sociais municipais em Portugal de que destacamos alguns vectores significativos:

1) Alterações na *política de equipamento* — tendência para a manutenção ou redução do investimento municipal e alterações nas estratégias de produção, financiamento, gestão dos equipamentos.
   Ganham relevância a negociação da construção por entidades privadas e departamentos competentes da Administração Central; a atribuição do património e gestão à IPSS, sob diferentes formas jurídicas: associações, mutualistas, misericórdias e paróquias.
2) Importância crescente de *políticas de prestação de serviços* de forma directa e sobretudo articulação com outras entidades e organismos públicos e privados.
3) Incremento das *transferências financeiras* para organizações populares de base e Instituições Privadas de Solidariedade Social.
4) Implementação de *projectos de orientação preventiva, educativa e promocional* com incidência na educação/formação social, acção comunitária e trabalho com grupos vulneráveis de maior risco.
5) *Desenvolvimento organizacional e de recursos humanos* afectados aos sectores sociais. Domínio onde se assinala um avanço qualitativo significativo.
   Com diferentes graus de envergadura, registou-se a criação em muitos municípios, de serviços na área operativa de Desenvolvimento Social (e Cultural).

III. ALGUMAS PERSPECTIVAS PARA O ESTUDO DAS POLÍTICAS SOCIAIS MUNICIPAIS

Até agora, ensaiámos uma análise do estatuto das autarquias face à A. Central na área social e avançámos alguns aspectos de caracterização e tendências que atravessam as políticas sociais municipais.

Pelos elementos avançados, sobretudo de ordem qualitativa, não parece difícil concluir que, apesar de se tratar de uma área de intervenção que não tem sido priorizada na acção autárquica, a esfera das políticas sociais não deixa de assumir uma particular relevância nas comunidades locais nomeadamente face a um elevado grau de insatisfação de necessidades sociais básicas e fragilidade de algumas políticas sectoriais neste domínio.

Para além do interesse de que se reveste, uma recolha sistemática de informação de ordem qualitativa e quantitativa, sobre a experiência portuguesa de poder local na produção das políticas sociais, nas dimensões que vimos referindo, importa salientar outros vectores de análise de idêntica relevância, nomeadamente:

1) Interpretação das competências neste domínio pelos autarcas;
2) Impacto territorial e social dos programas e medidas de política;
3) Quais as estratégias de informação, consulta e participação dos agentes sociais e munícipes no âmbito da definição e gestão das políticas sociais municipais;
4) Qual a atitude tomada face às formas de acção e petição dos agentes sociais e munícipes;

5) Existência e formas de transferência de competências no domínio social para entidades públicas ou particulares (Juntas de Freguesia, IPSS, Associações Locais);
6) Apoio e fomento da formação de grupos autónomos de utentes e respostas não institucionalizadas a determinadas necessidades sociais (equipamentos e serviços propostos e geridos pela comunidade e não necessariamente pelas instituições estatais e organizações sociais existentes);
7) Estratégias de autonomização dos múnicipes/utentes (desenvolvimento da consciência e individual e colectiva da não redução da insatisfação de necessidades básicas à existência de equipamentos e serviços).

Trata-se enfim de procurar verificar em que medida o poder local, na esfera social, promove a melhoria das condições de vida nas colectividades locais e se apresenta como espaço de autonomia e democratização política e social e reflectir sobre os rumos das políticas sociais municipais face a mudanças de ordem económica, social, política e cultural em curso.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

BRUTO DA COSTA, A. e MAIA, Fernando (1985)
Segurança Social em Portugal — Principais características e análise dos seus efeitos redistributivos, *Desenvolvimento* n.º 2, Lisboa, IED, pp. 81-114.
BRANCO, Francisco e PORTAS, Manuela (1987)
As competências municipais no âmbito da acção social, *Cadernos Municipais*, n.º 44, Lisboa, FAQ, pp. 42-56.
CAMPOS, A. Correia (1987)
Saúde para todos: o papel das autarquias, *Cadernos Municipais* n.º 44, Lisboa, FAQ, pp. 19-22.
CARAPINHEIRO, Graça e Pinto, M. (1987)
Políticas de Saúde num país em mudança, *Sociologia* n.º 3, Lisboa, CIES/ISCTE, Europa-América, pp. 73-110.
FERNANDES, A. (1987)
A Gestão do Sistema Escolar, Lisboa, M.º Educação.
FERREIRA, Fonseca (1988)
Municipalizar a promoção habitacional: quais os meios?, *Cadernos Municipais*, n.º 46/47, Lisboa, FAQ, pp. 6-10.
INSTITUTO NACIONAL DE HABITAÇÃO (1988)
INH — Enquadramento histórico e perspectivas, Lisboa, Expo-habitação.
LIMA, Licínio (1987)
Intervenção e participação autárquica na educação, *Cadernos Municipais* n.º 44, Lisboa, FAQ, pp. 15-18.
LOUGHILN, Martin (1988)
Socialismo municipal num estado unitário, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º 25/26, Coimbra, CES, pp. 163-185.
MARTINS, Alcina, BRANCO, Francisco e ANDRADE, Marília (1987). *Política de habitação em Portugal*, Lisboa, ISSS, Curso de Mestrado em Serviço Social (não publicado).
MOZZICAFREDDO, Juan et al. (1988)
Poder autárquico e desenvolvimento local, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º 25/26, Coimbra, CES, pp. 79-114.
PORTAS, Nuno (1988)
Problemas da descentralização, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º 25/26, Coimbra, CES, pp. 61-78.
ROSANVALLON, Pierre (1984)
A crise do Estado-providência, Lisboa, Europa-América.

(1) Ver «Municípios e Segurança Social», Cadernos Municipais n.º 44, Nov.º 1987.

(2) Abrangendo os estudantes do ensino primário, preparatório e secundário, oficial, particular e cooperativo.

(3) Relativamente à educação pré-escolar, ensino primário e ciclo preparatório TV, oficial particular e cooperativo em matéria de: a) refeitórios; b) alojamento em agregados familiares; c) atribuição de auxílios económicos.

(4) Ver Proposta Global de Reforma, Julho de 1988.

(5) Ver referência em (Mozzicafreddo et al., op. cit.).

(6) Ver (M. Loughlin, 1988).

(7) Ver (F. Branco e M. Portas, 1987).

(8) Ver (Bruto da Costa e F. Maia, 1985).

(9) Ver (G. Carapinheiro e M. Pinto, 1987).

(10) Ver (A. Martins et al., 1987).

(11) Segundo dados oficiais insertos em «INH — Enquadramento Histórico e Perspectivas», Expo-habitação, Junho de 1988.

(12) Uma vez que o sistema português adopta um sistema de «cláusula geral» que contempla a intervenção autárquica em quaisquer questões de natureza local que respeitem ao respectivo território ou interessem à comunidade local.

(13) Tarefa de que actualmente nos ocupamos numa pesquisa, em fase inicial, realizada no quadro do Mestrado em Serviço Social a decorrer no ISSS de Lisboa.